

Harald Müller / Annette Schaper

US-Nuklearpolitik nach dem Kalten Krieg

HSFK-REPORT 3/2003



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

Dieser Report ist im Rahmen des Nichtverbreitungsprojekts der HSFK entstanden, das von der W. Alton Jones Foundation gefördert wird. Genutzt wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezialsammlung „Außenpolitik der USA“. Die HSFK dankt allen Förderern für die Unterstützung.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autorin/des Autors:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt
Telefon: (069) 959104-0 • Fax: (069) 558481
E-Mail: mueller@hsfk.de • schaper@hsfk.de
Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-76-6

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die Beziehung zwischen Demokratie und Kernwaffen ist ausgesprochen ambivalent. Einerseits gelten Demokratien in der Theorie des Demokratischen Friedens als risikoscheu und kostenbewusst: Ihre Bürger streben danach, die Bedrohung, die Krieg für Leib, Leben und Eigentum bedeutet, zu vermeiden. Ihre Wohlfahrtsorientierung veranlasst sie überdies, die Last von Rüstungskosten und Verteidigungsausgaben auf das für die Sicherung der nationalstaatlichen Existenz Notwendige zu begrenzen. Wir sollten von daher erwarten, dass Demokratien Rüstungskontrolle als ein bevorzugtes Instrument ihrer Sicherheitspolitik handhaben. Andererseits versprechen Kernwaffen – in Gestalt der Abschreckung – Krieg ein für allemal zu verhindern. Dies macht sie als Instrument der Kriegsprävention für kriegsabgeneigte Demokratien attraktiv. Noch komplizierter wird die Lage, wenn man das Wertemuster demokratischer Gesellschaften berücksichtigt. Darin nehmen Menschenleben und Menschenwürde einen hohen Rang ein; Kernwaffen sind Waffen der Massenvernichtung und des Genozids und sollten daher unter den Bürgerinnen und Bürgern von Demokratien auf Ablehnung stoßen. Als Ergebnis dieser widersprüchlichen Impulse würden wir erwarten, dass Demokratien sich zwar für nukleare Abschreckung entscheiden können, aber unter dem Dilemma zwischen dem edlen Ziel der Kriegsvermeidung einerseits, dem genozidalen Charakter des betreffenden Mittels andererseits leiden. Als Konsequenz läge es nahe, dass Demokratien darauf bedacht sind, die Zahl und den Bereitschaftsgrad dieser Waffen auf einem Minimum zu halten und offen gegenüber Möglichkeiten zu sein, sie völlig abzuschaffen, wenn sich alternative Wege öffnen, die nationale Sicherheit zu garantieren.

Das Ende des Kalten Krieges bot für die Prüfung dieser Annahmen ein interessantes Experimentierfeld. Kernwaffen waren als unverzichtbar erschienen, solange eine mächtige, undemokratische, skrupellose und opportunistisch-expansive Großmacht ohne Neigung zu Offenheit und Transparenz, die Sowjetunion, in Schach gehalten werden musste. Deren Verschwinden eröffnete daher unabsehbare neue Chancen für die führende Demokratie, die Vereinigten Staaten, ihr Verhältnis zu Kernwaffen zu überdenken.

Der ersten Bush-Regierung wuchs die Erkenntnis dieser neuen Möglichkeiten nur langsam zu. Nukleare Planung vollzog sich wie zuvor und war gegen eine Großmacht orientiert, deren militärische – vor allem nukleare – Einrichtungen durch die amerikanischen Kernwaffen verwundbar gehalten werden sollten. Diese Strategie setzte sich sogar noch fort, als der erste rüstungskontrollpolitische Durchbruch, der INF-Vertrag, nach Plan erfüllt wurde; sie wurde nicht einmal aufgegeben, als beide Seiten die START-Verträge verhandelten und abschlossen und die taktischen Kernwaffen auf der Grundlage von einseitigen, aber parallelen politischen Erklärungen deutlich verminderten. Die Regierung belebte die nukleare Nichtverbreitung wieder, die bis zum Golfkrieg ein vernachlässigter Nebenschauplatz war. Gegen Ende ihrer Amtszeit erklärte sie ein nukleares Testmoratorium, nachdem sie sich zuvor heftig gegen den Vorschlag, einen umfassenden Teststopp abzuschließen, gewehrt hatte. Zwar wurden frühe Pläne für eine Modernisierung des Kernwaffenarsenals auf breiter Basis ebenso aufgegeben wie die

Stationierung einer neuen Kurzstreckenwaffe in Europa, die Struktur der amerikanischen Nuklearstreitkräfte blieb jedoch ebenso intakt wie die Strategie. Die erste Bush-Regierung überlegte, Kernwaffen für die Abschreckung, Präemption, Kriegführung und Vergeltung gegen Staaten einzusetzen, die im Besitz von Massenvernichtungswaffen sind. Diese Debatte begann, Eingang in die strategische Planung zu finden.

Unter Clinton gab ein hoffnungsvoller, multilateraler Beginn wachsenden Anzeichen von Unilateralismus Raum. Seine Regierung gab Rüstungskontrolle und Multilateralismus allerdings nie völlig auf. Sie verstärkte die Bemühungen des „Cooperative Threat Reduction Program“, das darauf abzielte, Russland und den anderen Nachfolgestaaten zu helfen, mit dem gefährlichen Erbe der sowjetischen Massenvernichtungswaffen sicher umzugehen. Sie führte eine energische Kampagne, um die unbegrenzte Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages zu erreichen, und schloss die Verhandlungen über den Teststopp erfolgreich ab. Allerdings verweigerte der Senat die Zustimmung zur Ratifikation dieses Vertrages, was nicht zuletzt auf die nur halbherzigen Werbeversuche der Administration zurückzuführen war. Unter Clinton arbeiteten die USA hart daran, die Transparenz im Nuklearsektor zu erhöhen, und erzielten eine vorläufige Verständigung mit Russland, die strategischen Arsenale weiter zu vermindern. Zugleich verlängerte die Nuklearbürokratie jedoch im „Nuclear Posture Review“ die traditionelle Philosophie, Strategie und Waffenstruktur des Nuklearsektors. „Counterproliferation“, d.h. militärische Optionen gegen Massenvernichtungswaffen und Raketen von „Schurkenstaaten“ wurde offiziell Teil der Strategie des Pentagon; gegen diese „neuen Feinde“ fassten die Nuklearplaner auch die Option des Ersteinsatzes ins Auge. Die gewaltsame Beseitigung des irakischen Regimes war innerhalb und außerhalb der Administration in der Diskussion.

Daraus geht hervor, dass der jüngere Präsident Bush das Rad nicht neu erfindet, wenn er den unilateralen Pfad in der Sicherheitspolitik konsequent bis zum Ende beschreitet. Vielmehr schließt er eine Entwicklung ab, die über ein Jahrzehnt alt ist. Ebenso änderte der 11. September nichts in Bushs Nuklearstrategie. Die „Falken“ in der Regierung verfolgten ihre alten Ziele lediglich mit noch größerer Entschlossenheit; nur darin lag der Unterschied zwischen „davor“ und „danach“. Die Sicherheitsstrategie der Bush-Regierung beruht auf absoluter militärischer Überlegenheit. Wie die neue Nuclear Posture Review ausweist, bezieht sich dies zum einen auf ein kleineres Dispositiv von aktiven und einsatzbereiten Kernwaffen, andererseits aber auf eine mehrere tausend Sprengköpfe umfassenden Reserve, welche den raschen Aufwuchs zu einem „Kalten-Krieg“-Arsenal ermöglicht. Die Administration will dabei völlige Handlungsfreiheit bewahren.

Aus diesem Grund ist die Bush-Regierung gegen rechtlich bindende Abrüstungsverträge. Ihr Zugeständnis, den SORT-Vertrag abzuschließen, spiegelt diese Position in subtiler Weise wieder. Der Vertrag zielt auf eine Verminderung der aktiven, einsatzbereiten strategischen Arsenale auf 2500 Sprengköpfe bis zum Jahr 2012. Die Reserven sind von keinen Einschränkungen betroffen, die Art der Implementation ist freigestellt, kurzfristige Vertragskündigung ist zulässig; der Vertrag endet an demselben Datum, an dem seine Erfüllung fällig ist, danach sind die Parteien frei, ihre Arsenale wiederaufwachsen zu lassen.

Außerdem kündigte Bush den ABM-Vertrag und nahm den Bau der ersten Elemente eines Raketenabwehrsystems in Angriff. Die Administration beansprucht das Recht, präemptive und präventive Militärschläge gegen Staaten mit Massenvernichtungswaffen zu führen und bereitet ihre Streitkräfte auf diese Missionen vor. Dies könne ausdrücklich den Gebrauch von Kernwaffen einschließen, wenn ihr Einsatz zur Zerstörung tiefverbunkelter Führungseinrichtungen oder Massenvernichtungswaffen des Feindes für nötig gehalten wird. Die Administration untersucht, ob zu diesem Zweck neue Kernwaffen gebraucht werden, deren Effekte auf diese Aufgabe hin optimiert sind. Die Forschungs- und Entwicklungsstruktur in den Laboratorien für diese Planung wird wiederhergestellt. In der Sicherheitspolitik Bushs spielen multilaterale Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung so gut wie keine Rolle.

Der Rückblick auf die letzten vierzehn Jahre zeigt einige aufschlussreiche Muster. Es gab eine kontinuierliche Reduktion der Zahl stationierter Kernwaffen. Die Streitkräftestruktur im Nuklearsektor ist hingegen gleichgeblieben. Zwar bestimmt der Zielkatalog in Russland heute nicht mehr die ständig geltende Zielplanung; diese ist vielmehr beispiellos flexibel und anpassungsfähig an die jeweilige Sicherheitslage. Das einsatzbereite Arsenal würde gleichwohl die Ziele für einen gegen die strategischen Streitkräfte Russlands gerichteten Angriff abdecken. Die vermutete demokratische Präferenz für minimale Abschreckungsarsenale bestimmte zwar die Richtung, jedoch nicht die Substanz der untersuchten Entwicklung. Das Arsenal, das für das nächste Jahrzehnt zur Verfügung steht, ist deutlich größer, weitaus einsatzbereiter und aufwuchsfähiger, als zahlreiche Nichtregierungsexperten dies empfohlen und die russische Partner dies vorgeschlagen hatten. Offenkundig entsprechen die politischen und bürokratischen Präferenzen, welche die amerikanische Nuklearpolitik in den letzten vierzehn Jahren bestimmt haben, nicht dem Modell von Nuklearpolitik, das wir aus den Axiomen des „demokratischen Friedens“ abgeleitet haben. Dies gilt auch für die negative Tendenz von Rüstungskontrolle, die vielversprechend startete, jedoch Mitte der neunziger Jahre trotz bester Rahmenbedingungen stagnierte. Heute stehen wir der neuen Haltung einer nuklear bewaffneten, präemptiven, unilateralistischen demokratischen Überlegenheitsphilosophie gegenüber, keineswegs dem erwarteten minimalistischen, multilateralen Konzept kooperativer Sicherheit, das wir erwartet haben.

Und doch spielt Demokratie die Rolle, die geltende Politik argumentativ zu stützen, freilich in unerwarteter Weise. Die Charakterzüge der Rivalen oder Feinde, ob die Sowjetunion, ein künftig zum Totalitarismus zurückkehrendes Russland, der neue Konkurrent China oder die „Schurkenstaaten“ – wurden jeweils im Kontext der Nuklearstrategie als das Gegenteil von Demokratie beschrieben. Es ist das Böse der anderen Seite, welche den Griff zum verwerflichen Instrument rechtfertigt, mit dem es in Schach gehalten wird. Und während der vermeintliche Feind einige Male gewechselt hat und die Betonung, wer der Hauptfeind sei, gleichfalls variierte, blieb das Grundmuster – dass ein Feind existiert und totalitär und deshalb gefährlich und nicht vertrauenswürdig sei – eine Konstante in der Struktur amerikanischer Kernwaffenpolitik.

Die öffentliche Debatte spielte eine begrenzte und im Untersuchungszeitraum sinkende Rolle. Wenn sie aufzukommen drohte, wurde sie eingeeht, wie im Nuclear

Posture Review 1994 oder während der Senatsentscheidung über den Teststoppvertrag 1999. Die eindrucksvollen Arbeiten amerikanischer Rüstungskontroll- und Abrüstungsexperten über einen Bedeutungsschwund der Kernwaffen, ihre Verminderung oder gar völlige Abschaffung blieb auf Expertenzirkel beschränkt und erreichte die breite Öffentlichkeit nicht. Diese verlor ihr Interesse, nachdem das Ende des Ost-West-Konflikts die Gefahr eines unmittelbar drohenden nuklearen Armageddon beseitigt hatte. Die Hüter des Nuklearkomplexes bewahrten ihre Prärogative erfolgreich und erweiterten allmählich sogar die Missionen von Kernwaffen (entgegen dem öffentlichen Eindruck). Heute bieten Kernwaffen eine Option in der Präemptionsstrategie bieten und es gibt Vorbereitungen zur Entwicklung neuer Kernwaffentypen. Mangels einer lebhaften öffentlichen Diskussion setzte sich die Abschreckungsseite im Verhältnis von Demokratie und Kernwaffen durch. Die Rüstungskontrollseite war nur am Anfang erfolgreich, stagnierte dann, um vollends zu verschwinden. Und das nukleare Establishment nimmt keinen Widerspruch zwischen demokratischen Werten und dem mörderischen Charakter des Abschreckungs-instrumentariums wahr.

Die Folgerung ist damit klar: Damit auch die nuklearkritische Seite zum Zuge kommt, muss Demokratie eben auch im Nuklearsektor funktionieren. Es bedarf einer interessierten und aufmerksamen Öffentlichkeit, die der Eigendynamik des nuklearen Sektors Schranken setzt und die Entwicklung sicherheitspolitischer Paradigmen kritisch hinterfragt. In der amerikanischen Entwicklung der letzten zehn Jahre bestand eine solche kritische Öffentlichkeit nicht. Die Debatte über den Irak-Krieg könnte sie wiederbeleben.

Inhalt

Inhalt 1

1. Demokratie, Kernwaffen und Abrüstung: Erwartungen	1
2. Die Nuklearpolitik der ersten Bush-Administration	5
2.1. Außen- und sicherheitspolitische Leitlinien	5
2.2. Die Nuklearstrategie und Kernwaffenprojekte am Ende des Ost-West-Konflikts	7
2.3. Nukleare Rüstungskontrollpolitik	10
2.3.1. Die START-Verträge	10
2.3.2. Unilaterale Maßnahmen bei taktischen Kernwaffen	13
2.3.3. Die negative Einstellung zum Teststopp	14
2.3.4. Die Nichtverbreitungspolitik	16
2.4. Zusammenfassung	18
3. Nuklearpolitik der Administration Clinton	19
3.1. Außen- und sicherheitspolitische Leitlinien	19
3.2. Nukleare Strategie unter Clinton: Der Nuclear Posture Review	22
3.3. Die nukleare Rüstungskontrollpolitik	25
3.3.1. Teststopp – vom energischen Bemühen bis zum hilflosen Scheitern	25
3.3.2. Cutoff – vom hoffnungsvollen Anfang bis zur lähmenden Blockade	30
3.3.3. CTR – für eine bessere Sicherheit des russischen Nuklearkomplexes	32
3.3.4. Transparenz – unerlässlich auf dem Weg zu einer glaubwürdigeren nuklearen Abrüstung	36
3.3.5. Nichtverbreitungspolitik	39
3.3.6. Der Diskurs um weitere nukleare Abrüstung	42
3.4. Zusammenfassung	44
4. Die Nuklearpolitik der Administration Bush Jr.	45
4.1. Außen- und Sicherheitspolitische Leitlinien	45

4.2.	Nuklearstrategie: Der neue Nuclear Posture Review	49
4.3.	Die nukleare Rüstungskontrollpolitik	53
4.3.1.	Strategische Nuklearwaffen: Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT)	53
4.3.2.	CTR	55
4.3.3.	Cut-off und Teststopp	56
4.3.4.	Nichtverbreitung und „Defensive Präemption“	58
4.4.	Zusammenfassung	60
5.	Schlussfolgerungen	61
5.1.	Der Trend der amerikanischen Nuklearpolitik	61
5.2.	Ideale der Aufklärung und nuklearstrategische Wirklichkeit	63
5.3.	Die Ursachen der Entwicklung	64
5.4.	Ausblick	65
	Abkürzungen	67

1. Demokratie, Kernwaffen und Abrüstung: Erwartungen

Was erwarten wir von Demokratien hinsichtlich der Art und Weise, wie sie mit Kernwaffen und den Anstrengungen umgehen, sie unter Kontrolle zu bringen, ihre Zahl zu vermindern, ihre Rolle in der Sicherheitspolitik zu begrenzen und sie am Ende ganz abzuschaffen? Die Frage ist nicht einfach zu beantworten.¹ Demokratien sind überwiegend wohlfahrtsorientiert und riskanten Waffengängen abgeneigt. Verschiedenste Ansprüche aus der Gesellschaft und ihre Interessenvertretungen liegen im Wettbewerb um knappe öffentliche Ressourcen. Das setzt den Investitionen in die Rüstung Grenzen, und im Gegensatz zu manchen landläufigen Vorstellungen sind Kernwaffen nicht billig, sondern unter Anrechnung aller Neben- und Folgekosten ausgesprochen teuer.² Auch erhöhen Kernwaffen das Risiko, das mit einer bewaffneten Auseinandersetzung einhergeht, immens. Sofern Abrüstung die Chance bietet, dieses Risiko wirksam zu vermindern, sollte sie daher auf der Linie sicherheitspolitischer Interessenpolitik der Demokratien liegen.

Andererseits verspricht die nukleare Abschreckungstheorie das Ende aller Kriege; diese Hoffnung hat sich zwar in der Militärgeschichte auch mit anderen vermeintlichen Revolutionen verbunden, sie war aber nie so nachdrücklich begründet worden wie im Hinblick auf die Bewaffnung, die durch die Entdeckung der Kernspaltung und –fusion ermöglicht wurde.³ Die vermeintliche Friedensgarantie, die im Besitz von Kernwaffen liegt, kommt dem Wunsch der Demokratien nach Risikominderung und Kriegsvermeidung entgegen. Die britische und noch mehr die französische Abschreckungsphilosophie reflektiert diesen in Abschreckungspolitik umgesetzten Grundwunsch unter den Kernwaffenstaaten vielleicht am deutlichsten.⁴

Komplizierter noch wird das Bild durch das dem demokratischen Gemeinwesen zugrunde liegende Menschenbild. Menschenwürde und Menschenleben gelten als höchste Werte. Sie strukturieren weitgehend den Aufbau demokratischer Verfassungen und haben zunehmend auch die Einstellung demokratischer Gesellschaften zum Krieg geprägt. War zu Beginn des letzten Jahrhunderts die Aufopferung von Soldaten für den militärischen Sieg selbst für Demokratien eine kriegsnotwendige Selbstverständlichkeit, so geht heute in das Abwägen des Für und Wider die Erwartung von Todesopfern unter den eigenen Truppen als ein ganz wesentliches Kriterium ein; mehr noch, zunehmend gilt auch die Vernichtung von Zivilisten auf der Seite des Feindes, ja selbst seiner Soldaten, als möglichst zu vermeidendes Übel.⁵

1 Die folgenden Überlegungen beruhen auf denselben an Immanuel Kant anschließenden Überlegungen, die der Theorie von der Friedlichkeit der Demokratien zugrunde liegen. Vgl. Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace. Realism, Liberalism, and Socialism*, New York/London (W.W. Norton), 1997.

2 Stephen I. Schwartz (Hg.), *Atomic Audit. The Costs and Consequences of U.S. Nuclear Weapons since 1940*, Washington, D.C. (Brookings) 1998.

3 Bernard Brodie, *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York 1946; Scott Sagan/Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons. A Debate*, New York, Norton 1995; Michael Quinlan, *Thinking About Nuclear Weapons*, London (RUSI) 1997.

4 Simone Wisotzki, *Die Nuklearwaffenpolitik Großbritanniens und Frankreichs. Eine konstruktivistische Analyse*, Frankfurt/M. (Campus) 2002.

5 Eric V. Larson, *Casualties and Consensus*, Santa Monica (RAND) 1996.

Dies führt zu einem unübersehbaren Dilemma: Der Einsatz von Kernwaffen ist stets potentiell massenmörderisch. Sie sind ihrer Natur nach indiskriminierend und schädigen Zivilisten wie Kombattanten. Es liegt sogar im Wesen existentieller Abschreckung, den Frieden mit der Drohung der gezielten Massenvernichtung von Zivilisten auf der Gegenseite gewissermaßen herbeizuerpressen – alle Verfeinerung der Nuklearstrategien in zunehmend differenzierte flexible Optionen hat an dieser brutalen Grundtatsache nichts geändert.⁶ Aus eben diesem Grunde hat auch der Internationale Gerichtshof in seinem epochemachenden Gutachten von 1996 den Einsatz von Kernwaffen unter nahezu allen Umständen für völkerrechtswidrig erklärt und nur im Falle der existentiellen Bedrohung von Staat und Volk das Schlupfloch einer Nicht-Entscheidung gelassen.⁷ Massenmord und demokratische Werteordnung sind ebenso unvereinbar wie die Vernichtung des eigenen Volkes durch die nukleare Vergeltung des Gegners und demokratische Risikoscheu. Die Brücke wird, wiederum, mühselig geschlagen durch das geglaubte Versprechen, die Abschreckung verhindere den Krieg unter allen Umständen. Die Paradoxie besteht darin, dass man die größtmögliche Schonung von Menschenleben und Menschenwürde durch dauernden Frieden einem massenmörderischen Instrument und der Hoffnung verdankt, dieses besitzen, aber nicht gebrauchen zu müssen.

Demokratie und Kernwaffen stehen insoweit in einem unaufhebbaren Spannungsverhältnis. Daraus lässt sich die Erwartung ableiten, dass Demokratien geneigt sind, ihren eigenen Kernwaffenstand auf dem geringstmöglichen Niveau zu halten und eine strikt defensive Doktrin zu entwickeln, so dass Abschreckung garantiert, nachteilige und somit gefährliche Auswirkungen auf das internationale Zusammenleben aber minimiert werden. Demokratien sollten auch bereit sein, Chancen unverzüglich zu nutzen, die sich für die Einhegung der Kernwaffen durch Rüstungskontrolle anbieten. Und sie sollten offen sein auch für den Weg zu einer völligen Abschaffung dieser Waffen, dann nämlich, wenn sich aussichtsreiche Alternativen zeigen, ihre Sicherheit zu gewährleisten. Am wenigsten sollte man von ihnen Widerstand erwarten, wenn es weit oberhalb der Schwelle vollständiger nuklearer Abrüstung darum geht, Voraussetzungen zu schaffen, unter denen der Abrüstungsprozess voranschreiten kann.⁸

Während des Ost-West-Konflikts war es zugegebenermaßen schwierig, dieses Ideal demokratischer Nuklearpolitik in der politischen Praxis zu verwirklichen. Gegenüber einem Gegner, dessen strukturelle Intransparenz und gelegentlich opportunistischen Expansionsversuche das Denken im worst case eher begünstigten als den Verzicht auf die Abschreckung, war eine entschlossene und mutige Abrüstungspolitik kaum zu betreiben. Dass es – überwiegend auf Initiative der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten -

6 Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, 2. ed., Basingstoke (Macmillan) 1989.

7 International Court of Justice, Year 1996, General List Nr. 958, Juli 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*.

8 Harald Müller, *Nuclear Disarmament: The Case for Incrementalism*, in: John Baylis/Robert O'Neill (Hg.), *Alternative Nuclear Futures. The Role of Nuclear Weapons in the Post-Cold War World*, Oxford/New York (Oxford University Press) 2000, S. 125-143; mit Katja Frank/Alexander Kelle/Sylvia Meier/Annette Schaper, *Nukleare Abrüstung - Mit welcher Perspektive? Der internationale Diskurs über die nukleare Rüstungskontrolle und die Vision einer kernwaffenfreien Welt*. Frankfurt (HSFK-Report 8) 1996.

dennoch zu wenigstens zaghaften Schritten nuklearer Rüstungskontrolle kam,⁹ könnte als ein Hinweis auf den starken Drang der Demokratien gedeutet werden, Abschreckung nur zusammen mit ihrer Einhegung und der Perspektive der Abrüstung zu denken.

Ob diese Deutung plausibel ist, darauf kann nur der Blick auf die politische Praxis zum und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts Auskunft geben. Denn diese Entwicklung eröffnete bis dahin objektiv nicht vorhandene Möglichkeiten, die „Abrüstungsseite“ des demokratischen Verhältnisses zu Kernwaffen zur Geltung zu bringen. Die verschiedenen Aspekte des Wandels boten Chancen für einen entschiedenen Wandel der Nuklearpolitik, die zuvor nicht gegeben waren: Das Ende der Gegnerschaft, die Entdeckung gemeinsamer Interessen und die materielle Unfähigkeit des Nachfolgestaats der Sowjetunion, der Russischen Föderation, irgendeine Art ernsthafter militärischer Bedrohung darstellen zu können. Hinzu trat die neue Bereitschaft Moskaus, über Rüstungskontrolle und Abrüstung in ihrer gesamten Breite zu verhandeln und das Land für ein präzedenzloses Ausmaß an Transparenz und Verifikation zu öffnen.

Die Vereinigten Staaten selbst fanden sich in einer geschichtlich beispiellosen Lage. Sie beendeten den Ost-West-Konflikt in einer Position unangefochtener und auf lange Zeit sichergestellter Überlegenheit der Macht. Dies betraf natürlich an erster Stelle ihr militärisches Potenzial, das von keinem möglichen Rivalen auch nur annähernd erreicht wurde. Aber auch ihre anderen Machtressourcen - geheimdienstliche Fähigkeiten, diplomatische Ressourcen, Wirtschaftspotenzial, politische Stabilität, Wissenschaft und Technologie, Bildungsniveau, Medien und kulturelle Ausstrahlung, ja selbst Rohstoffe und landwirtschaftliche Selbstversorgung - platzieren die Vereinigten Staaten auf dem ersten oder jedenfalls einem der vorderen Plätze der internationalen Rangordnung. Frei von akuten direkten Sicherheitsbedrohungen öffnete sich Washington ein ungeahnter Gestaltungsraum. Er hätte in den verschiedensten Formen genutzt werden können; Blueprints für durchaus gegensätzliche Politikpfade lagen vor oder wurden im Laufe der Jahre entwickelt, vom entschlossenen Unilateralismus absoluter Überlegenheit¹⁰ bis zum konsequenten Multilateralismus kooperativer Sicherheitspolitik.¹¹ Die internationalen Machtverhältnisse öffneten nur die Möglichkeiten, schrieben aber die Wahl einer bestimmten Strategie nicht vor. Es wäre also ein gewaltiger Irrtum, die Nuklearpolitik der neunziger Jahre als die durch amerikanischen Überlegenheit erzwungene Konsequenz zu werten. Sie ist vielmehr Resultat einer Serie von Entscheidungen zwischen gleich möglichen Alternativen. Wir sind damit auf die *inneramerikanischen* Strategiedebatten

9 Jozef Goldblat, *Arms Control: A guide to Negotiations and Agreements*, London (Sage) 1994; Stuart Croft, *Strategies of arms control : a history and typology*. – Manchester (u.a.) (Manchester Univ. Press), 1996.

10 Samuel P. Huntington, *Why International Primacy Matters*, *International Security*, Jg. 17, Nr. 4, Frühjahr 1993, S. 71-81; Charles Krauthammer, *The Unipolar Moment*, *Foreign Affairs*, Jg. 70, Nr. 1, 1990/1991.

11 Joseph S. Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, New York 1990; ders., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York/Oxford 2002; Janne E. Nolan (Hg.), *Global Engagement. Cooperation and Security in the 21. Century*, Washington, D.C. (Brookings) 1994.

und ihre Träger verwiesen. Die Struktur des internationalen Systems gibt uns nur Auskunft über das Spektrum der Optionen, aber nicht über deren Auswahl.

Unsere Fragestellung ist dabei, ob diese Entscheidungen die oben entwickelte Vermutung über den von Demokratien bevorzugten Umgang mit Kernwaffen bestätigen. Wäre dies der Fall, so müssten wir in den neunziger Jahren dramatische Änderungen feststellen können, und zwar im *Umfang* - d.h. Trägersysteme und Sprengköpfe - und in der *Struktur* - d.h. der Zusammensetzung des Arsenal aus der Triade von Bombern, Interkontinentalraketen und U-Bootraketen einerseits, und den taktischen Kernwaffen andererseits. Wir würden einen Wandel der *Zweckbestimmung* der amerikanischen Nuklearstreitkräfte, d.h. ihrer Rolle in Abschreckung und Führung konventioneller, unkonventioneller und nuklearer Kriege erwarten. Die Vereinigten Staaten sollten danach Rüstungskontrolle als vorrangiges Instrument kooperativer Sicherheit definiert, die Chancen einer möglichst weitgehenden Reduzierung ihres nuklearen Potenzials wahrgenommen und die Funktionen der Kernwaffen für die eigene Sicherheit schrittweise in Richtung auf defensive, „existentielle Abschreckung“ umgeschrieben haben. Ist hingegen überwiegend Kontinuität mit der Nuklearpolitik des Ost-West-Konflikts zu registrieren, dann ist die aus den demokratiethoretischen Überlegungen abgeleitete Erwartung enttäuscht. Das gleiche gälte natürlich für eine Änderung, welche die Funktionen der Kernwaffen eher schärfer akzentuiert als abschwächt.

In der folgenden Studie beschränken wir uns weitgehend auf die Analyse der Überlegungen und Debatten innerhalb der Exekutive, die der wesentliche Träger der Nuklearpolitik ist. Wir untersuchen für die Administration des ersten Präsidenten Bush, die beiden Clinton-Administrationen sowie die gegenwärtige amerikanische Regierungen die Wegstationen in der Nuklearstrategie, der Struktur des amerikanischen Nukleardispositivs und der nuklearen Rüstungskontrolle jeweils vor dem Hintergrund ihrer allgemeineren weltpolitischen Vorstellungen. Das entscheidende Kriterium, das wir jeweils anlegen, ist das Verhältnis von Kontinuität und Wandel.

2. Die Nuklearpolitik der ersten Bush-Administration

2.1. Außen- und sicherheitspolitische Leitlinien

Die Regierung von George Bush dem Älteren trat im Anno Mirabile 1989 an: Gorbatschow hatte zu diesem Zeitpunkt erstmals verbindliche Vor-Ort-Manöverbeobachtungen zugelassen (1986), im INF-Vertrag drastisch ungleiche Rüstungsmininderungen zuungunsten der Sowjetunion ebenso in Kauf genommen wie ein umfangreiches System von Inspektionen (1987). Der Rückzug aus Afghanistan hatte begonnen, Konzessionen im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle waren angeboten worden. In der Sowjetunion herrschte ein beispiellos breites Meinungsspektrum, noch weit entfernt von der Meinungsfreiheit westlicher Demokratien, aber der Trend war deutlich.

Gemessen an dieser Ausgangsposition wirkte die Bush-Administration in ihrem ersten Jahr unerklärlich unbeweglich.¹² Man kann hier nicht einmal von Risikoscheu reden, denn eine Anpassung an die deutlichen Änderungen in der sowjetischen Politik hätte wohl kaum ein Risiko dargestellt. Vielmehr wurden diese Veränderungen durchweg durch das Wahrnehmungsraster des Kalten Krieges bewertet; diese Wahrnehmungsdefizite waren innerhalb der Administration ungleich verteilt.¹³ Am beweglichsten und am frühesten bereit, dem weltpolitischen Gegenüber politischen Wandlungswillen zuzugestehen, war der pragmatische Außenminister Baker, nicht zuletzt aufgrund seiner exzellenten Beziehungen zu seinem sowjetischen Gegenpart Schewardnadze. Sehr früh definierte er es als seine Aufgabe, der im Abstieg befindlichen Großmacht Sowjetunion möglichst risikofrei bei der „sanften Landung“ zu assistieren – ein *prinzipiell* kooperatives Projekt.¹⁴ Präsident Bush zögerte mehr, traf jedoch immer wieder Entscheidungen, die geeignet waren, den Gang der Dinge nicht zu behindern.¹⁵ Konservativ und übervorsichtig agierte der Sicherheitsberater Scowcroft, der das Jahr 1989 hindurch in der sowjetischen Politik Scheinmanöver sah, die darauf abzielten, die westliche Allianz zu spalten.¹⁶ Als völlig unbeweglich hingegen erwies sich sein Stellvertreter Gates, ein Überbleibsel aus der Reagan-Administration, wo er die Position des stellvertretenden CIA-Direktors bekleidet hatte. Gates versuchte im Oktober 1989 (!), mit einer *äußerst* pessimistischen Rede über die Zukunft Gorbatschows eine „Bremse“ in die sich günstig entwickelnden amerikanisch-sowjetischen Beziehungen einzubauen; Baker gelang es mit Mühe, die Rede zu verhindern.¹⁷ Die Protagonisten des Pentagon, Verteidigungsminister Cheney und sein

12 Vgl. zum Folgenden: Michael R. Beschloss/Strobe Talbott, Auf höchster Ebene. Das Ende des Kalten Krieges und die Geheimdiplomatie der Supermächte 1989-1991, Düsseldorf u.a. (Econ) 1993, Kap. 2.

13 Jürgen Wilzewski, Triumph der Legislative. Zum Wandel der amerikanischen Sicherheitspolitik 1981-1991, Frankfurt/New York (Campus) 1999, S. 192-199.

14 James A. Baker, III, The Politics of Diplomacy. Revolution, War and Peace 1989-1992, New York 1995, S. 41ff.

15 George Bush/Brent Scowcroft, A World Transformed, New York 1998, S. 8f; 55.

16 Vgl. Bush/Scowcroft, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 12f; 114, 135.

17 Vgl. Baker, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 156f.

Stabschef Crowe (die Lage besserte sich erst mit der Übernahme dieser Position durch Colin Powell) wollten sich gleichfalls nicht auf eine grundlegende Politikänderung einlassen. Bis 1990 hielt Cheney, wie Scowcroft ein Jahr zuvor, Gorbatschows Reformen für einen Täuschungsversuch. Danach argumentierte er, Gorbatschow werde sich nicht lange an der Macht halten und seine Nachfolger würden zur alten Politik zurückkehren.¹⁸ Ebenso beharrlich hielten die einschlägigen Dokumente aus dem Pentagon an der herkömmlichen Lageanalyse fest.¹⁹ Den Vogel schoss Vizepräsident Quayle ab, der noch 1991 nicht so richtig merkte, dass der Kalte Krieg vorbei war.²⁰

So war der Start der Administration von einer – angesichts des historischen Jahres – im Rückblick unglaublich anmutenden Unbeweglichkeit bestimmt. Sie schlug sich in der „Strategic Review“ nieder, einer Blaupause für die weltpolitische Strategie, deren profunde Immobilität auch den durchaus vorsichtigen Baker ungeduldig machte.²¹

Bush und Baker waren schließlich fähig, sich den neuen Möglichkeiten rasch anzupassen und auf politischer Ebene eine immer engere Kooperation mit der Sowjetunion und deren nuklearen Nachfolgestaat Russland zu gestalten. Den revolutionären Wandel in Osteuropa ohne bewaffneten Konflikt zu vollziehen und den Übergang der Sowjetunion, später Russlands, in ein demokratisches, marktwirtschaftliches System zu unterstützen, wurde politische Leitlinie und in der Praxis halbwegs erfolgreich vollzogen, selbst wenn das Feindbild sich in konservativen Zirkeln die neunziger Jahre hindurch noch hielt. Insofern musste die politische Spitze in Washington stets ihre Flanke gegen Kritik von Rechts absichern.²² Erwähnenswert ist, dass es der Bush-Administration gelang, auch gegenüber der anderen potentiell feindlichen Großmacht, China, durch eine kluge Mischung aus öffentlicher Kritik und kontinuierlicher Gesprächsbereitschaft, die Auswirkungen des Massakers von Tien an Men auf die strategischen Beziehungen einzuhegen, trotz heftiger Anwürfe aus dem Kongress.²³ Denn auch Bushs nach dem Golfkrieg artikulierte Vision der „Neuen Weltordnung“ zielte auf die Stabilisierung der kooperativen Beziehungen zwischen Großmächten, deren innere Ordnungen weiterhin heterogen bleiben würden, deren Interessen an einer stabilen Welt sich gleichwohl überlappten. Genau diese Indifferenz gegenüber den moralischen Unterschieden zwischen Demokratien und Nichtdemokratien machte jedoch das Projekt der „Neuen Weltordnung“ zum Stein des Anstoßes nicht nur der demokratischen Wahlkampfgegner, sondern auch der Rechtskonservativen in Bushs eigenem republikanischen Lager, unter denen sich vehemente China-Kritiker befanden, wo aber auch die Zahl der „Wilsonianer

18 Vgl. Baker, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 70. Vgl. Bush/Scowcroft, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 154f, 208.

19 Z.B. Secretary of Defense, Soviet Military Power, Washington D.C. 1989, 1990.

20 Vgl. Bush/Scowcroft, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 155.

21 Vgl. Baker, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 68f.

22 Ernst-Otto Czempiel, Weltpolitik im Umbruch. Das Internationale System nach Ende des Ost-West-Konflikts, München (Beck) 1993, S. 39.

23 Vgl. Baker, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 114. Vgl. Bush/Scowcroft, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 111. Christian Hacke, Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von Kennedy bis Clinton, Berlin (Ullstein) 1997, S. 387ff.

in Militärstiefeln“ zunahm, die demokratische Ideale gegebenenfalls auch gewaltsam durchzusetzen bereit waren.²⁴

2.2. Die Nuklearstrategie und Kernwaffenprojekte am Ende des Ost-West-Konflikts

Anders sah es mit der Nuklearstrategie aus. Hier vollzog sich der Wandel langsamer, und zu Ende der Bush-Regierung war ein Durchbruch nicht vollzogen. Zu Beginn herrschte beim Präsidenten - ein echter Rückschritt gegenüber dem zuletzt Gorbatschow-enthusiastischen Reagan - die Absicht vor, durch die Kontinuität der nuklearen US-Aufrüstung und die Fortsetzung der Raketenabwehrpläne weiterhin Druck auf Gorbatschow auszuüben. Auch Scowcroft war der Meinung, einschneidende Reduzierungen in den strategischen Nuklearkräften sollten vorerst unterbleiben.²⁵

Im Rahmen der NATO betrieb die Bush-Regierung, lautstark unterstützt von Margaret Thatcher,²⁶ eine „zweite Nachrüstung“, den Ersatz der Kurzstreckenrakete Lance durch ein leistungsfähigeres System und die Ausrüstung der für die nukleare Rolle vorgesehenen Kampfflugzeuge mit einer nuklear bestückten Abstandswaffe. Kaum zwei Jahre nach Abschluss des INF-Vertrages, des ersten nuklearen Abrüstungsvertrages mit einer asymmetrischen Abrüstungsverpflichtung zuungunsten Moskaus, mussten diese Pläne dort als kolossaler Affront und als Scheitern der Annäherungspolitik Gorbatschows wirken. Man kann heute nur darüber spekulieren, welchen Verlauf das Jahr 1989 genommen hätte, wenn die NATO auf ihrem Frühjahrsgipfel den britisch-amerikanischen Absichten gefolgt wäre und die Aufstellung der Lance-Nachfolgesysteme beschlossen hätte. Dass es dazu nicht kam, war in erster Linie ein Verdienst der damaligen Bundesregierung. Sie machte es gegenüber den Bündnispartnern und auch öffentlich klar, dass ein Nachrüstungsbeschluss im Jahre 1989 mit ihr nicht zu machen war und sie überdies die Aufnahme von Rüstungskontrollgesprächen über diese Systeme wünschte, was in Washington und London nicht auf Gegenliebe stieß. Bonn erzwang mit seiner (von einigen anderen europäischen NATO-Mitgliedern unterstützten) Haltung ein Umdenken in Washington. Bush verknüpfte die Frage der NATO-Kurzstreckenwaffen mit Fortschritten in der konventionellen Rüstungskontrolle, d.h. einem Abbau der sowjetischen Überlegenheit. Wesentlich an dem Schwenk, den die amerikanische Regierung vollzog, war die Rücksicht auf die Interessen der deutschen Bündnispartner, im Wahlkampf nicht mit einer neuen Nachrüstungsdebatte belastet zu werden. Es waren weniger die abweichende Lageeinschätzung der Bundesregierung und die daraus abgeleitete Präferenz für eine kooperativere Strategie gegenüber Moskau, als vielmehr der Respekt vor der

24 William G. Hyland, *Clinton's World. Remaking American Foreign Policy*, Westport/London (Praeger) 1999, S.8f; Pierre Hassner, *The United States: the empire of force or the force of empire*, Paris (ISS) Chaillot Paper Nr. 54, 2002.

25 Martin Kahl, *Abschreckung und Kriegführung. Amerikanische Nuklearstrategie, Waffenentwicklung und nukleare Rüstungskontrolle von Kennedy bis Bush*, Bochum (Brockmeyer) 1994, S. 700f.

26 Margaret Thatcher, Downing Street Nr. 10, Düsseldorf u.a. 1993, S. 1085ff.

nuklearpazifistischen Gesinnung der deutschen Wählerschaft, die Washington zum Einlenken bewog.²⁷

Bush stimmte unter diesen Auspizien einer Verschiebung der Modernisierungsentscheidung zu und erklärte sich zur Aufnahme von Rüstungskontrollgesprächen bereit, sobald die erstrebte Reduzierung der konventionellen Streitkräfte im Gang war. Diese Position fand (freilich zum Missfallen der britischen Premierministerin)²⁸ die Zustimmung der Alliierten und ermöglichte es Gorbatschow, mit eigenen Abrüstungsinitiativen zu antworten.²⁹

Damit war deutlich geworden, dass die amerikanische Sicherheitspolitik beharrlich an der geltenden Nuklearstrategie festhielt.³⁰ Für die NATO war dies „Flexible Response“ mit der Schlüsselrolle der in Europa stationierten nuklearen Systeme.³¹ Durch die drastische Ausdünnung der in Europa stationierten amerikanischen Kernwaffen und die Reduzierung der Kernwaffentypen auf einen einzigen - nukleare Fliegerbomben - wurde ab 1991 Flexibilität zwar vermindert, angesichts der wachsenden Überlegenheit und Zielgenauigkeit der amerikanischen Luftwaffe aber im Kern erhalten.³² Für die strategischen Streitkräfte war dies die Triade aus Bombern, landgestützten Interkontinentalraketen und seegestützten Raketen und Marschflugkörpern mit dem Auftrag, alle kriegswichtigen militärischen, militärindustriellen und politischen Ziele abzudecken.³³ So hielt Bush zunächst auf Rat des Pentagon an den Aufrüstungsplänen fest, die die Aufstellung der beweglichen MX-Rakete und weiterer B-2 Tarnkappenbomber sowie einer neuen, mobilen Interkontinentalrakete mit einem Sprengkopf und den Ausbau der Trident-U-Boot-Flotte vorsahen.³⁴ In dieser Phase war es der Kongress, der zwar nicht die Richtung der Nuklearpolitik grundsätzlich änderte, aber das Ausmaß der Aufrüstung durch haushaltspolitische Bremsversuche minderte.³⁵

Die politisch-strategische Argumentation hinter dieser Politik war aus zwei miteinander verknüpften Argumenten zusammengesetzt: Zum einen wurde - wie während des Kalten Krieges - die Gegensätzlichkeit zwischen Demokratie und Kommunismus betont. Gorbatschow als einem Kommunisten war nicht zu trauen (erste Phase); der sowjetischen Elite als ganzer war nicht zu trauen, selbst wenn Gorbatschow und seine Entourage sich als reformfreudig und demokratiewillig erwiesen (zweite Phase);

27 Vgl. Baker ,Kap. 4, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.). Vgl. Bush/Scowcroft, Kap. 3, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

28 Vgl. Bush/Scowcroft, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 82.

29 Als die Verschiebungsfrist abgelaufen war, war der KSE-Vertrag längst unterschrieben, das konventionelle Gleichgewicht in Europa hergestellt, so dass die „zweite Nachrüstung“ endgültig ad Acta gelegt wurde.

30 Baker beklagte diesen Konservatismus vor der Generalität, vgl. Baker, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 93.

31 Vgl. Bush/Scowcroft, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 40.

32 Vgl. Kahl, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 776f.

33 Vgl. Wilzewski, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 2f.

34 Vgl. Kahl, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 714-718.

35 Vgl. Wilzewski, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 23.

die Sowjetunion (Russland) konnte jederzeit in einen vordemokratischen Zustand zurückfallen und deshalb wieder zur Bedrohung werden. Infolgedessen - so der zweite Argumentationsschritt - musste Amerika zum Schutz seiner Demokratie und seiner demokratischen Alliierten ein Nukleardispositiv vorhalten, das in der Struktur, wenn auch nicht in der Quantität, derjenigen entsprach, mit der die alte Sowjetunion in Schach gehalten worden war. Denn die Mentalität und das daraus entspringende strategische Kalkül, das es abzuschrecken galt oder - in einer ungewissen Zukunft - abzuschrecken gelten würde, war dasselbe: das einer totalitären Gesinnungsart mit einem expansiven oder opportunistischen Expansionsstreben und einer Missachtung von Menschenwürde und Menschenrechten.

Im Jahre 1992 führte das Pentagon eine größere Anpassung durch, die den amerikanischen Einheitlichen Nuklearen Operationsplan (SIOP) auf die START-I-Reduktionen einstellte und - was zusätzliche Flexibilität bei niedrigeren Sprengkopffzahlen erlaubte - die nuklearen Kommandos der Teilstreitkräfte in ein einheitliches Strategic Command konsolidierte. Die Struktur des SIOP und seine vorrangige Zielsetzung der Zerstörung der russischen Abschussbasen blieben konstant.³⁶ Die Beharrlichkeit der militärischen und zivilen Nuklearbürokratie sperrte sich entschieden gegen jede einschneidende Reduzierung (erstaunlicherweise zunächst auch bei den konventionellen Waffen!).³⁷ Dass man noch 1990 glaubte, gegen Gorbatschows Sowjetunion mehr als 9500 Sprengköpfe unter den START I-Zählregeln (s.u.) zu benötigen, und selbst nach dem Zerfall der Sowjetunion unter START II noch mehr als 3000 Sprengköpfe für nötig hielt, um die verbleibenden militärischen Ziele flächendeckend zu bedrohen, unterstreicht den strategischen Konservatismus eindrucksvoll.³⁸ Und noch 1992 strebte das Pentagon in der „Defense Planning Guidance“ die Abdeckung aller Ziele an, die die russische Führung – heute und in Zukunft – wertschätzte.³⁹ Wo an der politischen Spitze ein *außenpolitischer* Wandel zuletzt doch energisch vollzogen wurde, erwies es sich als nicht möglich, diesen in vollem Umfang auch auf militärisch-strategischem Gebiet durchzusetzen. Außenpolitik und Nuklearstrategie verliefen am Ende der Bush-Administration asynchron.⁴⁰

Neben dem strategischen Konservatismus zeichnete sich jedoch auch eine dynamische Weiterentwicklung von Bedrohungsanalyse und strategischer Antwort ab, die bereits vor 1990 begann, durch den Golfkrieg jedoch den das kommende Jahrzehnt bestimmenden Impuls erhielt. Zwischenzeitlich verfiel eine unter Verantwortung des damaligen Chefs der politischen Abteilung des Pentagon, Paul Wolfowitz, verfasste Studie auf Deutschland und Japan als potenzielle künftige Rivalen: Die nukleare Garantie für diese beiden Mächte

36 Vgl. Nolan, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 250-252.

37 Vgl. Bush/Scowcroft, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 74f.

38 Baker beklagte in dieser Phase „Our Department of Defense seemed to be a bigger problem than Moscow’s... The arms control theologians at the Pentagon seemed to prefer no agreement than one that got us ‚only‘ ninety percent of what we wanted.“. Vgl. Baker, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 670. Vgl. Bush/Scowcroft, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 208.

39 Peter Rudolf, Nicht mehr Gegner, noch nicht Partner. Von der Sowjetunion- zur Russlandpolitik, in: Matthias Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden (Nomos) 1994, S. 97-137, hier S. 113.

40 Vgl. Wilzewski, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 211.

sei ein wesentliches Mittel, amerikanische Hegemonie und den Weltfrieden zu wahren. Geharnischter Protest der Genannten veranlasste die Administration, dieses provokante Dokument schnellstens zurückzuziehen.⁴¹ Auf der zunehmend hektischen Suche nach neuen Feinden geriet die Handvoll amerikafeindlicher Diktaturen mit (defensiv oder offensiv motivierten) Ambitionen auf Massenvernichtungswaffen ins Visier der militärischen Planer und ihrer politischen Vorgesetzten; erstmals geschah dies im Zuge einer Bedrohungsanalyse, die von Stabschef Powell mit dem expliziten Ziel angeordnet worden war, eine Begründung dafür zu finden, das umfassende militärische Dispositiv auch nach dem Ende des Kalten Krieges aufrechtzuerhalten.⁴² Diese Initiative floss zusammen mit dem wachsenden Interesse des Pentagon an den zuvor vernachlässigten Proliferationsproblemen, das sich in der Einrichtung einer Arbeitsgruppe für „Counterproliferation Measures“ im Jahre 1989 niedergeschlagen hatte.⁴³ Die Notwendigkeit, auch in regionalen Krisen Abschreckungswirkung zu erzielen, wurde als wichtige Erkenntnis aus dem Golfkrieg registriert. Dem amerikanischen Nukleararsenal wurde so eine wichtige neue Funktion zugeschrieben. Dass diese Aufgabenstellung auch auf dessen Zusammensetzung Auswirkungen haben konnte, legten Studien aus dem Pentagon und den Waffenlaboratorien im Jahre 1992 nahe, in denen die Entwicklung relativ kleinkalibriger nuklearer Sprengköpfe vorgeschlagen wurde, um kriegswichtige Ziele in Regionalkonflikten (tiefverbunkerte Führungsstellungen, biologische und chemische Waffenproduktionsstätten und -lager) angreifen und verlässlich zerstören zu können. Diese Vorschläge wurden noch unter Cheney in eine neue Nuclear Weapons Employment Policy umgesetzt.⁴⁴ Zeitgleich erarbeitete eine aus Parteigängern der Demokraten und späteren Mitgliedern der Clinton-Administration zusammengesetzte Studiengruppe an der Harvard-Universität, eine Studie, in der auch die Möglichkeit „präemptiver Verteidigung“ gegen atomar bewaffnete „Schurkenstaaten“ ins Auge gefasst wurde.⁴⁵

2.3. Nukleare Rüstungskontrollpolitik

2.3.1. Die START-Verträge

Der kurz vor dem Moskauer Putsch im Juli 1991 unterzeichnete START-I-Vertrag stand noch ganz in der Tradition der Rüstungskontrolle des Kalten Krieges, die eine deutliche

41 Excerpts from Pentagon Plan: 'Prevent the Emergence of a New Rival, New York Times, 8. 3. 1992, S. 14; Michael Klare. *Rogue States and Nuclear Outlaws. America's Search for a New Foreign Policy*, New York (Hill and Wang) 1995, S. 99-103.

42 Vgl. Klare, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 10f.

43 Eric Chauvistré, *Das Atomare Dilemma. Die Raketenabwehrpläne der USA*, Berlin (Espresso Verl.) 2001, S. 83.

44 Vgl. Nolan, a.a.O. (Anm.Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 256; Hans M. Kristjensen/Josuha Handler, *Changing Targets: Nuclear Doctrine from the Cold War to the Third World*, Greenpeace Foundation 1995. Vgl. Klare, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 121-125.

45 Robert D. Blackwill/Albert Carnesale (Hg.), *The New Nuclear Nations: Consequences for U.S. Policy*, New York (Council on Foreign Relations Pr.) 1993.

Abrüstung nicht zuließ (START = Strategic Arms Reduction Treaty).⁴⁶ Die Verhandlungen hatten während des Kalten Krieges, im Juni 1982, begonnen. START-I sollte, wie auch die in den siebziger Jahren ausgehandelten SALT-Verträge, die nukleare Abschreckung stabilisieren und die strategischen Systeme begrenzen (SALT = Strategic Arms Limitation Talks). Immerhin beschränkte der Vertrag nicht nur die Zahl der strategischen Raketen, er verringerte auch die Zahl der Sprengköpfe.⁴⁷

Die Möglichkeiten für einschneidende Abrüstungsmaßnahmen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts schöpfte der Vertrag indes bei weitem nicht aus. Die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten ließen die Option offen, ihre Arsenale ungehindert zu modernisieren. Ursprünglich war beabsichtigt, sie zu halbieren, aufgrund von zusätzlichen, noch von Reagan und Gorbatschow vereinbarten Zählregeln ergab sich jedoch nur jeweils eine Reduzierung von 20-30 %. Die qualitative Modernisierung wurde nicht eingeschränkt, d. h., es gab keine Verbote der Entwicklung, des Testens und der Produktion qualitativ verbesserter und neuer Systeme.

Obwohl sich Reagan und Gorbatschow bereits im Dezember 1987 auf dem Washingtoner Gipfel auf die Eckdaten eines Abkommens geeinigt hatten, bewegten sich die Verhandlungen nur langsam voran. Zwar waren am Ende der Amtszeit Reagans noch einige fundamentale Fragen offen, z.B. das Verhältnis von START zu SDI und die Begrenzung nuklearer Marschflugkörper – aber diese Differenzen hätten zügig ausgeräumt werden können. Etwas mehr Bewegung seitens der Amerikaner entstand Ende Dezember 1989 aufgrund der öffentlichen Meinung, die weitere Abrüstung befürwortete.⁴⁸ Der amerikanische Präsident sollte nicht mehr als Bremser, sondern als Initiator des Abrüstungsprozesses dastehen.⁴⁹ Aber immer noch blieben die Verhandlungen zäh, weil die Bush-Administration in ein altes Muster der Rüstungskontrollpolitik zurückfiel, das darauf ausgerichtet war, die militärischen Fähigkeiten des Gegners einseitig zu beschränken, ohne gleichwertige Begrenzungen auf der eigenen Seite anzubieten. So wollten die USA mobile, landgestützte Interkontinentalraketen mit Mehrfachsprengköpfen verbieten, die seegestützten Systeme jedoch nicht in das Verbot einschließen, bei denen die USA einen deutlichen Vorsprung besaßen.

Mitte Juni einigten sich Bush und Gorbatschow auf eine Rahmenvereinbarung. Diese stieß jedoch in konservativen Kreisen auf heftige Kritik: Die amerikanische Zustimmung würde angesichts der sowjetische Militäraktionen im Baltikum das falsche Signal an die Sowjetunion senden. Sie wurde daher um ein Jahr verzögert, bis es schließlich im Sommer 1991 zur Unterzeichnung kam.

46 Wilzewski, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 204-210; Kahl, a.a.O. (Anm.Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 714-720; Jürgen Wilzewski, Der START-Vertrag, in: Johannes Schwerdtfeger et al. (Hg.), Friedensgutachten 1991, Münster (Lit-Verlag) 1991.

47 Vertragstext: <http://www.state.gov/t/ac/trty/10423.htm>. Eine Zusammenfassung der Vertragsinhalte ist: A START Briefing Book, The Bulletin of the Atomic Scientists, November 1991, S. 24.

48 Die Friedensbewegung war Ende der 80er Jahre noch aktiv. In den USA war dies vor allem Freeze, unter deren Dach sich eine Fülle weiterer Organisationen gesammelt hatte. Sie trat vor allem für weitreichende nukleare Abrüstung ein. Siehe z.B. Bruce Ferguson, Different agendas, styles shape SANE/Freeze, Bulletin of the Atomic Scientists, April 1988, S. 26.

49 Wilzewski, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 207.

Im Laufe des folgenden Jahres erweiterte sich die amerikanische Konzessionsbereitschaft in der Nuklearpolitik.⁵⁰ Die USA reagierten damit auf die geänderten politischen Rahmenbedingungen nach dem fehlgeschlagenen Putsch im August 1991 und dem Zusammenbruch der UdSSR. Nun akzeptierten auch die Hardliner der Bush-Administration, dass die Wiedererrichtung eines expansionistischen, totalitären Systems unwahrscheinlich sei. Stattdessen sah die Administration drei neue Gefahren: Die frühere Sowjetunion könnte in mehrere kernwaffenbesitzenden Staaten zerfallen, die Kontrolle über die ehemals sowjetischen Kernwaffen könnte verloren gehen – mit der Folge ihrer unkontrollierten Weiterverbreitung – und schließlich konnte ein weiterer Zerfall Russlands nicht ausgeschlossen werden, mit unvorhersehbaren Folgen für die Verhaltensweisen künftiger Kernwaffenbesitzer. Die Annahme, dass der Besitz von Kernwaffen automatisch zu rationalem Verhalten führe, wurde erschüttert. In der zweiten Jahreshälfte 1991 begann Bush, auf diese Gefahren zu reagieren.

Im September 1991 kündigte er in einer Rede an die Nation eine grundsätzliche Neubewertung der U.S.-amerikanischen Nuklearpolitik an, außerdem weitreichende Abrüstungsmaßnahmen, darunter die unilaterale Abrüstung von taktischen Nuklearwaffen (vgl. Abschnitt 2.4.2.), außerdem rief er dazu auf, Mehrfachsprengköpfe auf landgestützten ICBMs abzuschaffen.⁵¹ So wie die letztere Maßnahme vorgeschlagen war, hätte sie zwar die Lasten sehr ungleich verteilt, da vor allem die Sowjetunion hätte abrüsten müssen, aber der Dialog zu neuen START-Verhandlungen war eröffnet. Im Januar 1992 folgte im Bericht zur Lage der Nation die Ankündigung weiterer Abrüstungsinitiativen.⁵² Beide Schritte wurden von der UdSSR bzw. Russland positiv beantwortet. Im Juli 1992 einigten sich Bush und Jelzin über eine strategische Abrüstung weit über START-I hinaus. Im Januar 1993, nach nur 6-monatiger Verhandlungszeit, wurde das START-II-Abkommen unterzeichnet.

START-II ist der erste Vertrag, der über die Rüstungskontrolle des Kalten Krieges hinausgreift und die Nuklearpotentiale deutlich verringert.⁵³ Er sieht vor, die Zahl der strategischen Nuklearsprengköpfe von jeweils über 10.000 auf 3.000 – 3.500 pro Seite bis zum Jahr 2003 zu reduzieren, also die Zahl der in START-I erlaubten Potentiale etwa zu halbieren. Auch die qualitativen Beschränkungen sind bemerkenswert: Der Vertrag verbietet u.a. alle landgestützten Interkontinentalraketen mit Mehrfachsprengköpfen und sieht – als amerikanisches Zugeständnis – die Halbierung der amerikanischen seegestützten Sprengkopffzahlen vor.⁵⁴

50 Matthias Dembinski, Mit START zum Ziel der allgemeinen und vollständigen Abrüstung? Frankfurt (HSFK-Report 3) 1993.

51 George Bush, Address to the Nation on Reducing United States and Soviet Nuclear Weapons, September 27, 1991, <http://bushlibrary.tamu.edu/papers/1991/91092704.html>.

52 Matthias Dembinski/Jürgen Wilzewski, Strategische und taktische Nuklearwaffen, in: Reinhard Mutz et al., Friedensgutachten 1992, Münster (Lit-Verlag) 1992, Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union, Januar 28, 1992, <http://bushlibrary.tamu.edu/papers/1992/92012801.html>.

53 Vgl. Dembinski, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.); Matthias Dembinski/Jürgen Wilzewski, Die nukleare Abrüstung der Vereinigten Staaten und Russland, in: Gert Krell et al. (Hg.), Friedensgutachten 1993, Münster (Lit-Verlag) 1993.

54 Vertragstext unter <http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/salt2-1.html>.

Zusammen mit von beiden Seiten durchgeführten einseitigen Abrüstungsschritten (vgl. Abschnitt 2.4.2.), beendete der Vertrag den nuklearen Rüstungswettlauf und stellte zum ersten Mal drastische Abrüstung in Aussicht. Im Zentrum stand nicht mehr die Stabilisierung des Rüstungswettlaufs, sondern die kooperative Denuklearisierung. Allerdings waren zum Zeitpunkt der Unterzeichnung die Einzelheiten der Implementierung nicht geklärt – wie lange der Vertrag nur auf dem Papier stehen sollte, war nicht abzusehen. Die Grundlagen der amerikanischen Nuklearstrategie und die Struktur des SIOB blieben jedoch trotz all dieser Änderungen unangetastet.

2.3.2. Unilaterale Maßnahmen bei taktischen Kernwaffen

Die Start-Verträge schlossen eine wichtige Klasse amerikanischer und russischer Kernwaffen aus – die taktischen Kernwaffen (TKW).⁵⁵ Aber in seiner Ankündigung einer Neubewertung der amerikanischen Kernwaffenpolitik vom 17. September 1991 versprach Bush auch, das gesamte Arsenal von bodengestützten TKW weltweit zu beseitigen, ebenso alle Kernwaffen auf Schiffen und Angriffs-U-Booten, außerdem seegestützte Langstrecken-Marschflugkörper (sea-launched cruise missiles, SLCMs) mit Nuklearsprengköpfen von den Schiffen abziehen und zentral in den USA zu lagern. Die Ankündigung hatte das Ziel, eine reziproke Antwort zu motivieren, die auch prompt, am 5. Oktober, kam. Gorbatschow kündigte ähnliche Maßnahmen mit nur wenigen Abweichungen an. Die Reduzierungen sollten bis zum Jahr 2000 abgeschlossen sein.⁵⁶

Im Vorfeld hatte es Diskussionen, Aufklärungskampagnen und Proteste verschiedener Nichtregierungsorganisationen und Aktivisten gegen die Anschaffung des B-2 Stealth Bombers gegeben. Sie kritisierten vor allem seine hohen Anschaffungskosten und seine Aufgabenteilung zwischen konventionellen und nuklearen Missionen. Diese Proteste trugen zur Delegitimierung von taktischen Kernwaffen bei und führten dazu, dass schließlich nur 15 Stück angeschafft wurden.⁵⁷

Darüber hinaus hatten verschiedene Nichtregierungsorganisationen und Think Tanks Arbeiten zu einer weitreichenden Abrüstung vorgelegt. Stark beachtet wurde eine Studie des *Committee on International Security and Arms Control (CISAC)* der National Academy of Sciences aus dem Jahr 1991. In dieser Studie schlug das traditionell einflussreiche CISAC die vollständige Eliminierung aller taktischen Kernwaffen in Europa und die Abrüstung von bis zu 90 Prozent aller strategischen Kernwaffen vor.⁵⁸

Als Grund für die Wahl einer unilateralen Ankündigung anstelle eines ausgehandelten Vertrages nannte Bush in seiner Erklärung die Dringlichkeit des Anliegens: Die Abrüstung

55 William C. Potter/Nikolai Sokov/Harald Müller/Annette Schaper, *Tactical Nuclear Weapons – Options for Control*, UNIDIR Research Report, Genf, 2000.

56 Diese Zielvorgabe wurde vermutlich eingehalten, wegen der mangelnden Transparenz des Abrüstungsaktivitäten sind die Angaben jedoch widersprüchlich.

57 Union of Concerned Scientists, *About Us*, <http://www.ucsusa.org/ucs/about/page.cfm?pageID=767>. Siehe auch John Isaacs, *Sunscreens and Bullions for the B-2*, *Bulletin of the Atomic Scientists*, Jg. 46, Nr. 3, April 1990.

58 Committee on International Security and Arms Control, National Academy of Sciences, *The Future of the U.S.-Soviet Nuclear Relationship*, (National Academies Press) 1991.

müsse schnell und entschlossen voranschreiten, langwierige Verhandlungen würden sie nur aufhalten. Ein weiterer Grund war aber auch, dass er die Unterstützung konservativer Kreise und des Militärs gewinnen wollte, und dies ging leichter für Maßnahmen, die zu nichts verpflichteten und jederzeit rückgängig gemacht werden konnten, als für einen bindenden Vertrag, der obendrein detaillierte Verifikationsmaßnahmen unter Einschluss von Vor-Ort-Inspektionen vorsehen würde. In Moskau gab es Hoffnungen, dass es doch noch zu Verhandlungen kommen würde. Als klar wurde, dass die USA hieran kein Interesse hatten, reagierte Moskau enttäuscht, fand sich aber mit der Situation ab. Jelzin bestätigte, dass auch seine Regierung sich an Gorbatschows Erklärung halten würde.

Das Fehlen eines Vertrages erwies sich allerdings auch als nachteilig. Obwohl sich beide Seiten in regelmäßigen Abständen über den weiteren Fortschritt der Abrüstungsbemühungen unterrichten, gibt es keine Verifikation und keinerlei offizielle Angaben über die Zahl der noch stationierten Sprengköpfe, ebenso wenig darüber, wie viele sich in einem zentralen Lager befinden oder schon verschrottet sind. Bis heute sind alle Berichte über die Implementation der unilateralen Verpflichtungen widersprüchlich, ebenso widersprechen sich verschiedene Angaben über die Zahl der noch existierenden Sprengköpfe.⁵⁹ Forschung und Entwicklung an neuen Kernwaffentypen sind weiterhin ungehindert möglich. Das neue Regime ist auch äußerst instabil: Jeder Änderungsvorschlag an den ursprünglichen Erklärungen könnte als Verletzung interpretiert werden und zu seinem Zusammenbruch führen. Der Abrüstung der taktischen Kernwaffen fehlt daher sowohl die *Transparenz* als auch die *Irreversibilität*, zwei ihrer potentiellen Eigenschaften, die erst ihren nachhaltigen Erfolg garantieren.

Die Bush-Regierung hatte zwar einen schnellen Erfolg erzielt, der zweifellos einige Gefahren beseitigt oder verringert hatte, sie hatte jedoch dafür gesorgt, dass ihre eigenen Verpflichtungen minimiert wurden.

2.3.3. Die negative Einstellung zum Teststopp

Trotz der tiefgreifenden weltpolitischen Veränderungen hielt die Regierung Bush daran fest, einen vollständigen nuklearen Teststopp (Comprehensive Test Ban Treaty, CTBT) abzulehnen.

Die Opposition gegen Nuklearversuche in den USA hat eine lange Tradition.⁶⁰ Anfang der 90er Jahre wuchs die Zahl der Nichtregierungsorganisationen, die sich gegen weitere Nukleartests einsetzten.⁶¹ Eine Meinungsumfrage ergab 1991, dass 87 % der Amerikaner

59 Angaben gibt es nur von unabhängigen Forschungsinstituten. Institute, die sich um genaue Auflistungen und Zahlen bemüht haben, unterhalten auch ausführliche Webseiten. Siehe hierzu insbesondere die Seiten der Federation of American Scientists (FAS): <http://www.fas.org> und des Center for Defense Organisation (CDI): www.cdi.org. Siehe auch den Appendix von Potter et al., a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

60 Trevor Findlay, Public Opinion on Nuclear Testing, in: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (Hg.), Towards a Comprehensive Test Ban Treaty, Mai 1992, S. 37– 46.

61 Darunter „Toward A Comprehensive Nuclear Warhead Test Ban“ (Moskau), International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW), National Resources Defense Council (NRDC, Washington), das Nevada-Semipalatinsk-Movement, Greenpeace, Peace Action and Physicians for

für einen Teststopp waren, diesen aber nicht für realistisch hielten.⁶² Insbesondere das Ende des Ost-West-Konflikts und die anderen nuklearen Abrüstungsinitiativen trugen zur Delegitimierung weiterer Nukleartests bei. Angesichts der öffentlichen Stimmung nahm der Kongress 1990 ein Gesetz an, das den durch den Fallout der überirdischen Tests Geschädigten eine Entschädigung zusprach. Auch dadurch wurden Nukleartests weiter delegitimiert.

Auch der internationale Druck stieg. Immer mehr Regierungen sprachen sich für einen CTBT aus, so auch auf der „Änderungskonferenz“ zum begrenzten Teststoppvertrag (PTBT) im Januar 1991, auf der alle anwesenden 95 Staaten bis auf die USA und Großbritannien einen CTBT befürworteten.⁶³ Die U.S.-Regierung versuchte weiterhin, alle diplomatischen Bemühungen um Verhandlungen zu behindern.⁶⁴ Die Bush-Regierung fiel sogar hinter die von Reagan erklärte Politik zurück, zu Teststoppverhandlungen bereit zu sein, wenn die Verifikationsfragen geklärt und der Teststoppschwellenvertrag und der Vertrag über die Begrenzung „friedlicher Kernexplosionen“ ratifiziert sein würden.⁶⁵ Vielmehr sei eine amerikanische Verhandlungsteilnahme auf unbegrenzte Zeit vertagt.⁶⁶

Eine starke Lobby aus den Kernwaffenlabors und dem Verteidigungsestablishment unterstützte die Opposition der Bush-Administration gegen einen CTBT. Diese lieferte auch die – höchst umstrittenen – Argumente für die öffentliche Debatte. Es ging in dieser Diskussion nicht mehr um den Ost-West-Konflikt, sondern um die Verifizierbarkeit und die zukünftige Sicherheit, Zuverlässigkeit und Modernisierbarkeit der U.S.-Kernwaffen.⁶⁷

Ein weiteres Motiv der Gegner eines CTBT war die Option, in Zukunft wieder neue Kernwaffentypen zu entwickeln. Dieses hatte aber in der für nukleare Abrüstung eingestellten Stimmung keine Überzeugungskraft und erzeugte bei den Befürwortern Empörung. Tatsächlich hatten die USA seit Juli 1990 keinen neuen Nuklearsprengkopf mehr entwickelt. Mitte 1992 erhob Präsident George Bush diese Realität zur offiziellen Politik, als er ankündigte, dass alle noch existierenden Entwicklungsprogramme für neue Kernwaffentypen gestoppt würden. In diesem Zusammenhang ist die vehemente Opposition der Administration gegen einen CTBT noch auffälliger: sie spricht für einen grundsätzlichen Konservatismus und einen starken Einfluss der Lobby der Waffenlabors.⁶⁸

Social Responsibility und die US Comprehensive Test Ban Coalition (bestehend aus 73 Organisationen).

62 Vgl. Findlay, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

63 Vgl. Findlay, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

64 Katherine Magraw, *The United States*, in: Eric Arnett, *Nuclear Weapons after the Comprehensive Test Ban – Implications for Modernization and Proliferation*, Sipri, Oxford (University Press) 1996.

65 Zusammen verbieten die beiden Verträge (1974 b zw. 1976 abgeschlossen) Nuklearexplosionen von mehr als 150 kt Sprengkraft.

66 PPNN Newsbrief 9, Frühjahr 1990, S. 6.

67 Hierzu gibt es eine Fülle von Literatur. Ein ausführlicher früher Beitrag ist: Steve Fetter, *Toward a Comprehensive Test Ban*, Cambridge, 1988.

68 Wie stark ein solcher Einfluss sein kann, zeigt als Beispiel die Geschichte der Verhandlungen zum Moskauer Atomteststoppabkommen, bei denen ursprünglich das Ziel war, alle nuklearen Explosionen zu verbieten und nicht nur, wie dann tatsächlich vereinbart, solche in der Atmosphäre: nicht zuletzt war ein Grund des Scheiterns der Einfluss des Wasserstoffbombenerfinders Edward Teller, der behauptete,

Denn während des Kalten Krieges hatten Nukleartests auch die Funktion, die Überlegenheit der USA zu beweisen und die Rolle der Kernwaffen für die Abschreckung zu betonen, eine Funktion, die die Befürworter eines CTBT für obsolet hielten.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war der internationale Druck so stark geworden, dass zunächst Gorbatschow 1991 ein Testmoratorium ausrief, 1992 Frankreich sich anschloss, und ebenfalls 1992 aufgrund des Drucks des Kongresses auch die USA. Im Gegensatz zur Bush-Regierung befürwortete der Kongress – damals in der Hand der Demokraten – einen CTBT und verabschiedete im Oktober 1992 gegen den Widerstand der Bush-Administration ein Gesetz für ein Testmoratorium. Der Präsident sollte außerdem einen Plan entwickeln, wie bis zum Jahr 1996 der Abschluss eines CTBT erreicht werden könnte. Nach einigem Zögern und heftigen Debatten innerhalb der Exekutive unterzeichnete Bush dieses Gesetz.⁶⁹

Zu dieser Entwicklung trugen nicht zuletzt die Aktivitäten zahlreicher Nichtregierungsorganisationen, Aktivisten und Initiativen bei, die gegen Ende des Ost-West-Konflikts starken Zulauf hatten und breit angelegte Informationskampagnen über die Gefahren fortgesetzter Kernexplosionen und die Vorteile eines Teststopps organisierten.⁷⁰

2.3.4. Die Nichtverbreitungspolitik

Die nukleare Nichtverbreitungspolitik führte unter dem älteren Bush zunächst ein Mauerblümchendasein. Kennzeichnend dafür sind zwei Ereignisse:

- Noch 1989 verlängert die Administration in einem geheimen Beschluss die Hilfe an den Irak, obwohl sich schon zu diesem Zeitpunkt die Indizien häuften, dass die Regierung von Saddam Hussein mit Volldampf an einem Kernwaffenprojekt arbeitete.⁷¹
- Die für die Nichtverbreitungspolitik zuständige Beamtin in der Abrüstungsbehörde, Kathleen Bailey, erklärte im Zuge der Vorbereitung zur Überprüfungskonferenz des NVV, die USA würden eher den NVV verlassen als sich einem Teststopp unterwerfen.

Auf der NVV-Überprüfungskonferenz selbst scheiterte der Konsens daran, dass die USA sich in der Teststoppfrage zu spät und zu wenig bewegten. Immerhin gelang es durch

man müsse noch weiter testen, da man kurz davor sei, eine Kernwaffe ohne radioaktiven Fallout zu entwickeln.

69 Coalition to Reduce Nuclear Dangers, Chronology of Key Events in the Effort to End Nuclear Weapons Testing: 1945-1999, <http://www.clw.org/coalition/ctchro90.htm>

70 Vgl. Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert., siehe auch Peter Zheutlin, Nevada, U.S.S.R., Bulletin of the Atomic Scientists, Jg. 46, Nr. 2. März 1990. Zu diesen gehörten u.a. Greenpeace, Peace Action und Physicians for Social Responsibility.

71 Matthias Dembinski, Weltordnung und Sicherheit. Amerikanische Nonproliferationspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, in: Matthias, Dembinski/Peter Rudolf/Jürgen Wilzewski (Hg.), Amerikanische Weltpolitik nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden (Nomos) 1994, S. 307-348, hier S. 317.

Druck und Überzeugung, bis auf Mexiko alle blockfreien Staaten zur Annahme der für Amerika zuträglichen Kompromissformel zu bewegen. Mexiko allerdings wollte seine Minimalforderung, ein klares Bekenntnis zum Teststopp, nicht aufgeben.⁷²

Nach 1990 – d. h. nach den schockierenden Erkenntnissen über Iraks Kernwaffenprogramm – investierte die Administration weitaus mehr Energie in die Nichtverbreitung, wovon zwei größere politische Initiativen, die „Enhanced Proliferation Control Initiative“ (Dez. 1990) mit einem entschlossenen Ausbau der Exportkontrolle und die „Nonproliferation Initiative“ (Juli 1993) zeugen. Wichtig und neu waren regionale Initiativen im Nahen Osten, in Südasien und in Ostasien, um die „Schwellenländer“ zur Aufgabe oder wenigstens zum Einfrieren ihrer Kernwaffenprogramme zu bewegen. Die Bush-Administration half aktiv bei der Wiederbelebung der Gruppe der nuklearen Lieferländer mit und war maßgeblich daran beteiligt, deren Richtlinien zu überarbeiten und vor allem mit Instrumenten zu versehen, um gefährliche Transfers von Mehrzweckgütern (dual use) einzudämmen. Auch startete sie eine Initiative zur „Überholung“ des Systems der Sicherungsmaßnahmen (Safeguards) der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO), dessen Unzulänglichkeiten, geheime nukleare Aktivitäten aufzudecken, durch die Erfahrungen im Irak offensichtlich geworden waren.⁷³ Schließlich war die Administration maßgeblich dafür verantwortlich, dass sich der VN-Sicherheitsrat im Januar 1992 erstmals mit einer Erklärung zur Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu Wort meldete. Diese Erklärung bezeichnete die Proliferation als „Bedrohung von internationalem Frieden und Sicherheit“, was Sanktionen unter Kapitel VII der VN-Charta ermöglicht. Damit hatte die Bush-Administration die Rolle des Sicherheitsrats als Hüter der NV-Regime gestärkt.⁷⁴

Im Einschwenken Bushs auf das Testmoratorium gegen Ende seiner Amtszeit kündigte sich bereits das kritische Datum von 1995 an, zu dem der NVV auf einer „Verlängerungskonferenz“ auf dem Prüfstand stehen würde und an dem sich das weitere Schicksal dieses weltordnungspolitisch so wichtigen Vertrages entscheiden sollte.

Zuvor trat jedoch eine andere Thematik in den Vordergrund: Bald nach dem Ende des Kalten Krieges wurde deutlich, dass aus dem maroden Nuklearkomplex der ehemaligen Sowjetunion neue Proliferationsgefahren drohten: Der riesige Produktionsapparat war mit den vorhandenen Ressourcen nicht mehr aufrechtzuerhalten. Der physische Schutz vieler Anlagen war völlig unzureichend, die Gehälter der ehemals privilegierten Mitarbeiter konnten nicht mehr bezahlt werden, und infolge der abzusehenden Abrüstung waren riesige Mengen von freierwerdendem waffentauglichen Plutonium und hochangereichertem Uran zu erwarten. Früher oder später – so war abzusehen – musste es auch zu Diebstählen waffentauglicher Materialien kommen. Die U.S.-Administration reagierte auf Warnungen,⁷⁵ und versuchte, dem Problem möglichst mit unilateralen

72 David Fischer/Harald Müller, „A Treaty in Trouble. Europe and the NPT after the Fourth Review Conference, Frankfurt (PRIF-Reports Nr. 17) 1991.

73 Vgl. Dembinski, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 324ff.

74 PPNN Newsbrief 17, Frühjahr 1992, S. 15.

75 Eine der ersten warnenden Publikationen zu diesem Thema, die maßgeblichen Einfluss auf die U.S.-Politik hatte, war Kurt M. Campbell/Ashton B. Carter/Steven E. Miller/Charles A. Zraket, Soviet

Maßnahmen schnell zu begegnen. 1991 rief sie das „Nunn-Lugar“-Programm – benannt nach zwei Senatoren – ins Leben. Es umfasst Hilfe für Russland, die Ukraine, Weißrussland und Kasachstan u.a. bei Konversion, Militärkontakten, Entseuchung, und Verbesserung des physischen Schutzes. 1992, nach achtmonatiger Verhandlungszeit, gründeten die EU, die USA, Japan und Russland das Internationale Wissenschafts- und Technologiezentrum. Es konnte 1993 seine Arbeit aufnehmen. In der Anfangsphase gab es jedoch Schwierigkeiten und Hindernisse, die erst in späteren Jahren abgebaut werden konnten. Finanzielle Transfers im Rahmen des Nunn-Lugar-Programms gingen – vor allem wegen der komplizierten und inkompatiblen Bürokratien auf beiden Seiten – zunächst so langsam vor sich, dass ein Teil der Gelder bereits verfallen war, bevor sie ausgegeben wurden. Die Bewilligung der Gelder war auch daran gebunden, dass bei allen Maßnahmen nur amerikanische Technologie verwendet werden durfte – eine Bedingung, die bei den Russen für erhebliche Frustration sorgte, waren sie doch durchaus in der Lage, viele einschlägige Technologien selbst zu liefern. Dies hätte auch für die Sicherung von Arbeitsplätzen gesorgt.

2.4. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Bushs Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik in einen moderaten Multilateralismus eingebettet war.⁷⁶ Diese Orientierung zeigte sich auch daran, dass Bush beim Golfkrieg 1991 den Weg über den VN-Sicherheitsrat suchte. In diesem Rahmen galt die bi- und multilaterale Regelung des Rüstungsverhaltens als eines unter mehreren Instrumenten zur Errichtung einer kooperativen Weltordnung unter amerikanischer Führung. Die Bush-Administration bevorzugte verhandelte, rechtlich bindende Abkommen mit ausführlichen Verifikationsvorschriften; unter Zeitdruck und als Konzession an den rechten Flügel der Republikaner nahm sie auch nichtbindende Selbstverpflichtungen in Kauf, wie im Falle der beiderseitigen Verminderung und Konsolidierung der taktischen Kernwaffen im Zuge der Krise und des Zerfalls der Sowjetunion, womit eine künftige Änderung der Politik freilich offen blieb. Für die „neue Weltordnung“ war jedoch auch eine gewisse Selbstbeschränkung der eigenen Handlungsfreiheit akzeptabel, sofern sie mit den vitalen Sicherheitsinteressen in Übereinstimmung blieb. Eine einschlägig interessierte Öffentlichkeit und aktive Nichtregierungsorganisationen unterstützten die verhältnismäßig rüstungskontrollfreundliche Politik. In der Endphase des Ost-West-Konflikts widmeten die Amerikaner der Außenpolitik ungewöhnlich hohe Aufmerksamkeit. 53% interessierten sich sehr für außenpolitische Fragen, 4% mehr als vier Jahre zuvor und 11% mehr als 1982. 18.8% nannten die Außenpolitik als wichtigstes politisches Problem. Gut

Nuclear Fission: Control of the Nuclear Arsenal in a Disintegrating Soviet Union, CSIA Studies in International Security, Cambridge, 1991.

76 Steven Hurst, The Foreign Policy of the Bush Administration. In Search of a New World Order, London/New York (Printer) 1999, S. 129-134.

kam die nukleare Rüstungskontrolle weg: 59% hielten die Nichtverbreitung für ein relevantes Thema, 53% weltweite Rüstungskontrolle.⁷⁷

Zu einer grundsätzlichen Kehrtwende in der Nuklearpolitik gab es auf Seiten der Regierung allerdings keine Bereitschaft. So ist – trotz aller Rüstungsreduzierungen, Verzicht auf Aufrüstungsprogramme und trotz der Bereitschaft zu rüstungskontrollpolitischen Schritten unter den beiden START-Abkommen (s.u.) – die Nuclear Posture der USA strukturgleich geblieben. Mit dem sich neuerdings auf die „Schurkenstaaten“ richtenden Blick zeichneten sich sogar neue Aufgabenbestimmungen für die Kernwaffen ab, die den Aspekt des Wandels in der Kernwaffenpolitik Bushs – die quantitative Verminderung – durch eine qualitative Ausweitung der Nuklearstrategie zu kompensieren drohten. Insgesamt dominierte trotz des Augenscheins der spektakulären Vertragsschlüsse doch die Kontinuität mit der Zeit vor dem Ende des Ost-West-Konflikts.

3. Nuklearpolitik der Administration Clinton

3.1. Außen- und sicherheitspolitische Leitlinien

Die Clinton-Administration hatte es mit einem schwer berechenbaren russischen Partner zu tun, der zunehmend von der Krankheit des Präsidenten bestimmt wurde. Nach dem Abgang von Außenminister Kosyrew dominierten konservative oder gar restaurative Kräfte in der, freilich zunehmend machtloseren, Duma und Russland schwenkte zu einer nationalistischeren und stärker von antiwestlichen Ressentiments bestimmten, geopolitisch orientierten Politik. Andererseits war nicht zu übersehen, dass Clinton nach einer überaus multilateral orientierten Anfangsphase spätestens 1994 –unter dem Druck des jetzt von den konservativen Republikanern beherrschten Kongresses – auf eine unilaterale Linie umschwenkte. Parallel dazu stufte sie die OSZE und die Vereinten Nationen gegenüber der NATO herab und betrieb energisch die Aufnahme neuer NATO-Mitglieder, im vollen Bewusstsein, damit die Flexibilität des russischen Partners zu überfordern und die Spannungen mit ihm zu erhöhen.⁷⁸

Bis zum Ende der Clinton-Administration blieb die Beziehung zu Russland sehr ambivalent. Sie betrachtete Russland nicht als Feind, aber nach wie vor als Risikofaktor. Kooperative Beziehungen strebte sie zwar an, zugleich forderte sie aber – etwa in der Verfolgung geostrategischer und energiewirtschaftlicher Interessen im Kaukasus und in Zentralasien – vitale russische Interessen heraus. Die konservativen Republikaner im Kongress taten ein übriges, aus einer tiefsitzenden Vorurteilsstruktur heraus die Clinton-Administration weiter in diese Richtung zu drängen.⁷⁹ Dass mit Jesse Helms und Strom

77 John E. Rielly, *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, Chicago Council on Foreign Relations 1991.

78 Ernst Otto Czempel, *Neue Sicherheit in Europa. Eine Kritik an Neorealismus und Realpolitik*, Frankfurt/Nyn (Campus) 2002, S. 116ff.; vgl. Hyland, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 96ff.

79 Vgl. Hacke, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 543ff.

Thurmond zwei der chauvinistischsten „Dinosaurier“ den auswärtigen und den Verteidigungsausschuss des Senats leiteten, verlieh dem extremen Flügel der Mehrheitspartei zudem überproportionalen Einfluss. In den Beziehungen zu China war die ambivalente Spannung eher noch ausgeprägter. Die Konzessionen gegenüber der Taiwan-Lobby (etwa das Gestatten eines „inoffiziellen“ Besuchs des Taiwanesischen Präsidenten) reflektierten teils die Auffassungen der Administration selbst, teils den Druck der taiwanfreundlichen Republikaner im Kongress. Da dies immer wieder für Unstimmigkeiten mit Peking sorgte, blieb die Abschreckungsrolle der USA in Ostasien stets in der Aufmerksamkeit der Strategen.⁸⁰

Während Russland wie auch China weiterhin im amerikanischen strategischen Dispositiv notiert waren, vollzog sich – im lückenlosen Anschluss an die Debatten in der letzten Phase der Bush-Administration – der Marsch der „Schurkenstaaten“ ins Zentrum des strategischen Denkens. Konstitutiv für diese Kategorie ist zunächst der nichtdemokratische, totalitäre, diktatorische Charakter dieser Regime, ihre Verachtung für die Werte, die die Vereinigten Staaten und der Westen insgesamt vertreten. Mit dieser Kategorisierung rücken sie an die Stelle der kommunistischen Sowjetunion in das in der amerikanischen politischen Kultur so dominierende manichäische Weltdeutungsmuster.⁸¹ Diese Position ist deshalb bedeutend, weil sich in der Abschreckung und Abwehr des Bösen auch der Rückgriff auf ein annähernd gleichwertiges Übel (die Kernwaffen) rechtfertigen lässt; sie kontrastieren mit dem unter Clinton zunächst noch stärker als unter Bush deklarierten Ziel, die Demokratie in der Welt auszubreiten und damit den Bereich des Friedens und der Stabilität zu erweitern.⁸²

Der totalitäre Regimecharakter ist eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung für die Einordnung in die Schurkenstaatkategorie. Hinzu tritt das Moment der Gefährlichkeit: „Schurkenstaaten“ bedrohen wesentliche amerikanische Interessen, verfügen über Massenvernichtungswaffen oder streben danach und unterstützen den Terrorismus. Diese Kennzeichen verdichten sich zu einem Interpretationssyndrom, das die sie als Antagonisten und höchste Gefährdung der Demokratien kennzeichnet.⁸³ Schon früh machten führende Mitglieder der Clinton-Administration deutlich, dass in ihrer Diplomatie ebenso wie in ihrer Militärstrategie die Eindämmung, Abschreckung und – gegebenenfalls - Bekämpfung der „Schurkenstaaten“ eine zentrale Stellung einnahm.⁸⁴ Für

80 Vgl. Hyland, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 116ff; vgl. Hacke, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 549ff.

81 Robert S. Litwak, *Rogue States and US-Foreign Policy – Containment after the Cold War*, Washington D.C. (Woodrow Wilson Center Press) 2000, S. 63; Anthony Lake, *Confronting Backlash States*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 73, Nr. 2, März/April 1994, S. 45.-55; vgl. Klare., a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 25, stellt die Wurzeln dieser neuen Interpretation schon während der ersten Bush-Administration fest.

82 John Dumbrell, *American Foreign Policy. Carter to Clinton*, Houndsmill (Basingstoke) 1997, S. 188-191.

83 Vgl. Clintons Rede vor der VN-Generalversammlung: „If we do not stem the proliferation of the world’s deadliest weapons no democracy can feel secure“, siehe Klare, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 171.

84 Litwak, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 25f, 49f.

die von Bush übernommene „Zwei-Kriege-Strategie“ (die nach einer kurzen Debatte über eine „Eineinhalb-Kriege-Strategie“ übernommen wurde) ergab sich daraus zwingend die Notwendigkeit, auch aus der Erfahrung des Golfkrieges heraus, sich mit der Möglichkeit der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen in regionalen kriegerischen Auseinandersetzungen zu beschäftigen. Die Antwort war die Ende 1993 erstmals annoncierte „Defense Counterproliferation Initiative“ (DCI). Sie stand im Zusammenhang mit der Präsidentiellen Richtlinie PDD-13, die Nichtverbreitung als eine vorrangige Zielsetzung der Administration definierte und militärische Mittel mit den herkömmlichen diplomatischen und außenwirtschaftlichen Instrumenten (Exportkontrollen) integrieren wollte.⁸⁵

DCI löste in Europa zunächst erhebliche Irritationen aus, weil der Eindruck entstanden war, multilaterale Nichtverbreitungsdiplomatie solle durch militärische Prävention *verdrängt* werden – eine Linie, die sich erst unter dem jüngeren Bush durchsetzen sollte. DCI setzte sich zusammen aus Forschungs- und Beschaffungsprojekten für passiven Schutz gegen die NBC-Bedrohung (Schutzkleidung, Sensoren, Impfstoffe); aktivem Schutz (taktische Raketenabwehr); Projekten zur Entwicklung konventioneller Präemptionsmittel (Munitionen mit Eindringungs- und Zerstörungsfähigkeit gegen verbunkerte Stellungen und mit hohen Detonationstemperaturen zur verlässlichen Zerstörung von B- und C-Waffen).

Die DCI markierte zugleich den Beginn des Wandels in der außenpolitischen Strategie der Administration. Sie hatte zuerst mit der „Strategie der Erweiterung“ ein deutliches Bekenntnis zum Multilateralismus abgelegt. Die Strategie spitzte das in Bushs „Neuer Weltordnung“ angelegte Potential bewusst darauf zu, die bereits von Präsident Wilson 1918 angesteuerte (und durch die seinerzeit vom Senat inszenierte Verweigerung, das Völkerbundmandat zu ratifizieren, gescheiterte) Projekt einer zunehmenden Verrechtlichung internationaler Beziehungen zu betreiben.⁸⁶ Dieser Multilateralismus war jedoch im Denken der Administration nicht wirklich als Priorität verankert, denn die durch Rüstungskontrolle und sicherheitspolitische Institutionalisierung erreichten Sicherheitsgewinne spielten in den öffentlichen Stellungnahmen kaum eine Rolle.⁸⁷ Unter dem zunehmenden Druck der konservativen Republikaner (vor allem im Kongress) mischte sich in Clintons Politik immer mehr Unilateralismus.⁸⁸ So warf ihm der

85 Vgl. Litwak, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 37f.

86 Robert J. Lieber, *Eagle Without a Cause: Making Foreign Policy Without the Soviet Threat*, in: Robert J. Lieber (Hg.), *Eagle Adrift. American Foreign Policy at the End of the Century*, New York u.a. (Longman) 1997, S. 3-25, hier S. 14f; siehe Hyland (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 24ff.; *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, D.C. (The White House) 1994.

87 Vgl. Czempel, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 109ff.

88 Christian Hacke, *Bilanz und Perspektiven amerikanischer Außenpolitik nach der Präsidentschaft Clinton*, in: Alexander Siedschlag (Hg.), *Realistische Perspektiven internationaler Politik*, Festschrift für Gottfried-Karl Kindermann zum 75. Geburtstag, Opladen (Leske und Budrich) 2001, S. 101-118; siehe Hyland (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 64/65; Jürgen Wilzewski, *Demokratie und Außenpolitik: Friktionen zwischen Präsident und Kongress*, in: Peter Rudolph/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Weltmacht ohne Gegner. Amerikanische Außenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Baden-Baden (Nomos) 2000, S. 38--61

republikanische Militärexperte Paul Wolfowitz schon Anfang 1994 vor, die richtigen Erkenntnisse über den Irak nicht in energischeres, zur Not auch einseitiges militärisches Handeln umzusetzen.⁸⁹ Ex-Verteidigungsminister Cheney verlangte Ende 1993, Saddam Hussein lieber jetzt als fünf oder zehn Jahre später zu beseitigen.⁹⁰ Richard Haass, ein anderer Republikaner mit Spitzenfunktionen in beiden Bush-Administrationen, forderte 1994 präemptive Militärschläge gegen die Nuklearanlagen Nordkoreas.⁹¹ Die DCI fügte sich als eines der ersten Elemente in diese Denkweise ein.

Hinzu kommt ein Rückgang des öffentlichen Interesses an Rüstungskontrolle. Die Intensität, mit der die Medien das Thema berücksichtigten, ging zurück, ebenso die finanziellen Zuwendungen für Nichtregierungsorganisationen.⁹² In der öffentlichen Meinung war der Anteil derjenigen, die sich „sehr interessiert“ an auswärtigen Nachrichten zeigten, von 53% auf 50% leicht zurückgegangen. Deutlicher war der Trend bei der Frage, welches das wichtigste Problem des Landes sei: Hatten vier Jahre zuvor fast 19% die Außenpolitik genannt, so waren es jetzt nur noch 11.8%. Dramatisch für unser Politikfeld war der Umstand, dass Rüstungskontrolle, zuvor von über 50% als wichtiges außenpolitisches Ziel identifiziert, unter den zehn für relevant gehaltenen Themen nicht mehr vorkam, obwohl der Anteil derjenigen, die Nonproliferation als „sehr wichtig“ bezeichneten, auf 81% geklettert war. Dies deutet jedoch nicht auf ein Absinken der multilateralen Neigung der Amerikaner hin, denn für die Stärkung der Vereinten Nationen sprachen sich mit 53% zehn Prozent mehr aus als 1990.⁹³

3.2. Nukleare Strategie unter Clinton: Der Nuclear Posture Review

Die neue Bedrohungsanalyse und die zentrale Stellung der „Schurkenstaaten“ als potentielle militärische Gegner hatten langfristige Auswirkungen auf die Nuklearstrategie und die Positionierung von Kernwaffen (und nuklearer Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung) im strategischen Dispositiv der USA: Die Argumente gegen die Raketenabwehr wurden schwächer, je mehr aktuelle oder potentielle Fortschritte den MVW- und Raketenprogrammen der inkriminierten Staaten unterstellt werden konnten.⁹⁴ Kernwaffen nahmen zunehmend die Rolle eines generalisierten Abschreckungsmittels gegen diese Staaten ein, womit die bis dahin bedingungslose Garantie an Nichtkernwaffenstaaten untergraben wurde, sie mit nuklearen Mitteln weder zu bedrohen noch anzugreifen. Kernwaffen gerieten als präemptives Kriegführungsmittel gegen MVW-Bestände in „Schurkenstaaten“ zunehmend in die Diskussion, wodurch die Wünsche in den nuklearen Laboratorien, an neuen Sprengkopfdesigns arbeiten zu dürfen,

89 Paul Wolfowitz, Clinton's First Year, in: Foreign Affairs, Jg. 73, Nr. 1, Januar/Februar 1994, S. 28-43.

90 Vgl. Klare, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 200.

91 Richard N. Haass, Keep the Heat on North Korea, New York Times, 17. 6. 1994.

92 Michael Krepon, Do it better and smarter, Bulletin of the Atomic Scientists, November/Dezember 1995, S. 13.

93 John E. Rielly, American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1991, Chicago Council on Foreign Relations 1995.

94 Vgl. Litwak., a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.) S. 40ff.

argumentative Nahrung erhielten. In einer Gesamtstrategie des „Selective Engagement“, in der die USA ihre vitalsten geopolitischen Interessen zur Not mit der Waffe würden verteidigen müssen und womöglich vor der Verlegenheit standen, einen Krieg in Ostasien (Nordkorea) und einen am Persischen Golf gleichzeitig bestreiten zu müssen, wurde diese Abschreckungsfunktion wichtiger.⁹⁵

Unter Präsident Clinton leitete sein erster Verteidigungsminister Aspin den ehrgeizigsten Versuch einer grundlegenden Änderung der amerikanischen Nuklearstrategie, der Größenordnung, Zusammensetzung und Alarmbereitschaft der nuklearen Streitkräfte ein.⁹⁶ Den im Herbst 1993 in Auftrag gegebene Nuclear Posture Review leitete der Abteilungsleiter im Büro des Verteidigungsministers, Ashton Carter, ein Harvard-Wissenschaftler und Rüstungskontrollexperte, der – wie sein Dienstherr – auf eine grundlegende Änderung der aus dem Kalten Krieg ererbten Politik abzielte. Insbesondere wollte er – dem Ende des Kalten Krieges angemessen – eine reine Zweitschlagsstrategie entwickeln. Die Fähigkeit zum Gegenschlag unmittelbar nach Eintreffen der Warnung, noch bevor anfliegende Sprengköpfe detonieren würden, sollte aufgegeben werden. Diese Absicht misslang. Sechs von mittleren Offiziersrängen besetzte Arbeitsgruppen erhielten Studienaufträge, die sie im Sinne der überkommenen Politik erledigten. Carters Stellvertreter, Nuklearstrategieveteran Frank Miller, wirkte kräftig daran mit, etwaige Innovationen so minimal wie möglich zu halten. Er hielt die Demokratisierung in Russland noch für viel zu ungewiss, um kühne Änderungen in der amerikanischen Nukleardoktrin zu rechtfertigen. Denn solange Russland nicht eindeutig im demokratischen Lager angesiedelt sei, könne man den russischen Absichten kein hinreichendes Vertrauen entgegenbringen, um auf ein robustes Counterforce-Dispositiv zu verzichten, welches im Kriegsfall den größeren Teil des russischen Kernwaffenarsenals ausschalten könnte.⁹⁷

Die ursprüngliche Direktive, eine „Kontrollgruppe“ mit externen Experten zu involvieren, ignorierte die Pentagon-Bürokratie. Als Carter selbst in einem Verzweigungsakt zwei externe Abrüstungsfachleute alternative Optionen entwickeln ließ und deren Studie – zusammen mit der offiziell erarbeiteten Version des Status Quo – nach oben weitergeben wollte, kam es zum Aufstand der Militärbürokratie. Die Joint Chiefs und der Chef des Strategischen Kommandos wandten sich energisch gegen die „radikalen“ Vorschläge der Außenseiter, die den Verzicht auf landgestützte Interkontinentalraketen, die Aussetzung der hohen Alarmbereitschaft sowie den Abzug aller Kernwaffen aus Europa ins Auge gefasst hatten. Das Hauptargument betraf das Verfahren: Es sei

95 Barry R. Posen/Andrew L. Ross, *Competing U.S. Grand Strategies*, in: Robert J. Lieber (Hg.), *Eagle Adrift. American Foreign Policy at the End of the Century*, New York u.a. (Longman) 1997, S. 100-134, hier: S. 109f; vgl. Dumbrell, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 184ff.

96 Zum Folgenden vgl. Janne Nolan, *The Next Nuclear Posture Review?*, in: Harold Feiveson (Hg.), *The Nuclear Turning Point: a Blueprint for Deep Cuts and De-Alerting of Nuclear Weapons*, Washington, D.C. (Brookings Institution) 1999, S. 243-283.

97 Nolan, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 251. „Miller was more deeply sceptical of Soviet, now Russian, intentions than some members of the new administration seemed and was particularly concerned about unilateral US concessions to Russia until the evidence for Russian conversion to democracy was more compelling“.

unzulässig, an den eingesetzten militärischen Gremien vorbei alternative Optionen für die amerikanische Nuklearpolitik zu entwickeln. Diese Desavouierung ziviler Kontrolle und das praktische Verbot alternativen Denkens (genau das hatte der mittlerweile zurückgetretene Les Aspin erreichen wollen!) hebelte Grundprinzipien demokratischen Regierens ausgerechnet im sensitivsten Bereich von Verteidigungspolitik aus.⁹⁸

Die militärische Führung brachte ihre Bedenken konservativen Verteidigungspolitikern im Senat zur Kenntnis, die die Unstimmigkeiten zwischen ziviler und militärischer Führung politisch gegen die Administration ausspielten.⁹⁹ Angesichts dieser Umstände erschien der politischen Führung das Risiko zu groß, Carters Ansätze weiter zu verfolgen. Als die Nuclear Posture Review veröffentlicht wurde, bekräftigte sie den Status Quo: Die Ungewissheiten über den russischen Reformprozess verlangten, weiterhin die Fähigkeit zur sofortigen Antwort auf eine nukleare Attacke aufrecht zu erhalten und ein breites militärisches Zielspektrum abzudecken. Dies erfordere weiterhin die Triade von Bombern, Interkontinentalraketen und U-Boot-gestützten Raketen; überdies sei das Vorhalten einer Sprengkopfreserve erforderlich, um gegebenenfalls durch Wiederbeladen von Bombern und mehrfachsprengkopf-fähigen Raketen ein noch wesentlich größeres Arsenal „rekonstituieren“ zu können. Abrüstung jenseits der Schwellen von START II wies das Dokument zurück. Überdies fasste die Review den möglichen Einsatz von Kernwaffen gegen „kleine“ Kernwaffenstaaten, Staaten mit Kernwaffenprogrammen sowie Staaten ins Auge, die sich biologische oder chemische Waffen zugelegt hatten.¹⁰⁰ Damit unterlief sie die 1995 anlässlich der unbegrenzten Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrags ausdrücklich wiederholte Zusicherung, Kernwaffen nicht gegen Nichtkernwaffenstaaten einzusetzen. Im Zusammenhang mit dem amerikanischen Beitritt zum Protokoll zur Kernwaffenfreien Zone Afrika (Pelindaba-Vertrag) erläuterte ein Mitglied des Nationalen Sicherheitsrats, das Völkerrecht erlaube die proportionale Vergeltung im Falle eines feindlichen Einsatzes von Massenvernichtungswaffen; in einem solchen Falle sei die amerikanische Zusicherung rechtlich nicht mehr gültig.¹⁰¹

Die Presidential Decision Directive 60 (1997) modifizierte zwar die Ergebnisse der Nuclear Posture Review insoweit, als sie die unter Reagan etablierte Politik des „Sieges in einem langwierigen Nuklearkrieg“ aufgab und die für die amerikanische Sicherheit notwendige Sprengkopffzahl auf 2000-2500 verminderte; die Triaden-Struktur wurde jedoch beibehalten und der potentiell präemptive Einsatz von Kernwaffen gegen „Proliferatoren“ weiter bekräftigt und konkretisiert.¹⁰² Der gleiche Konservatismus schlug

98 Ebenda S. 262.

99 USC, Senate, Co. on Armed Services, Department of Defense Authorization for Appropriations for FY 95 and the Future Years Defense Programs, Hearings, Washington, D.C. 1994, S. 995ff.

100 USC 103/2, Senate, Co. on Armed Services, Briefings on Results of the Nuclear Posture Review, Hearings, Washington D.C., Government Printing Office, 1994; Hans M. Kristensen/Joshua Handler, Changing Targets: Nuclear Doctrine from the Cold War to the Third World, Greenpeace Foundation 1995.

101 George Bunn, Expanding Nuclear Options: Is the U.S. Negating Its Non-Use Pledges? Arms Control Today, Jg. 26, Mai/Juni 1996.

102 Vgl. Nolan, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 266. Arms Control Today, Nr. 8, November/Dezember 1997, S. 28.

sich ein Jahr später in einer autoritativen Analyse einer Task Force des Defence Science Board (Pentagon) nieder. Der Board lehnte sowohl die Aufgabe der strategischen Triade (v.a. der landgestützten Interkontinentalraketen) als auch eine Absenkung des Bereitschaftsgrades als unvorsichtig und womöglich destabilisierend ab.¹⁰³

Innerhalb der Clinton-Administration gab es mehrere Begründungen für die Aufrechterhaltung eines Atomwaffenarsenals mit mehreren tausend Sprengköpfen: Sie reichten von der Notwendigkeit, ein „breites Spektrum von Werten zu bedrohen, die von potentiell feindlichen Nationen geschätzt werden“ unter expliziter Nennung Russlands, Chinas und „einiger“ potentieller Proliferatoren¹⁰⁴ bis zu einer Versicherung gegen „eine ungewisse Zukunft“, wobei diese Versicherung immer noch ein „weites Spektrum von Vergeltungsoptionen“ erfordere.¹⁰⁵ Dass andere Länder in weniger komfortablen Sicherheitslagen und ohne den Vorzug einer beispiellosen militärischen Überlegenheit sich eingeladen sehen könnten, gleichfalls zur „Versicherung gegen die ungewisse Zukunft“ (und welche Zukunft wäre nicht ungewiss?) sich in Anlehnung an das amerikanische Beispiel mit abschreckungsfähigen Massenvernichtungswaffen zu versehen, fiel den amerikanischen Militärplanern nicht ein.

3.3. Die nukleare Rüstungskontrollpolitik

Im Rahmen des Nuclear Posture Review herrschte innerhalb der Administration relative Einigkeit über den weiteren Gang der nuklearen Rüstungskontrolle: Sie wollte START I implementieren und START II ratifizieren. Die Ratifikation verzögerte sich allerdings bis 1996, weil der zuständige Ausschussvorsitzende im Senat, Jesse Helms, den Vertrag als „Geisel“ nahm, um Reorganisationen im Außenministerium zu erzwingen und eine Beschleunigung der Raketenabwehr-Projekte zu erreichen. Eine weitere Priorität war der Teststopp, aber die Opposition in den Laboratorien war nicht völlig verstummt und munitionierte weiterhin die Konservativen im Kongress. Außerdem verfolgte die Administration ein Produktionsverbot für Spaltmaterial für Waffenzwecke (Cutoff). Die Abrüstungshilfe für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion erfreute sich weiterhin auch der Unterstützung des Kongresses über Parteigrenzen hinweg.

3.3.1. Teststopp – vom energischen Bemühen bis zum hilflosen Scheitern

Als Clinton sein Amt antrat, existierte bereits das Testmoratorium und der Entwicklungsstopp für neue Kernwaffen (vgl. Abschnitt 2.3.3). Seine Administration übernahm – wie schon im Wahlkampf angekündigt – die Argumente der Befürworter eines CTBT und

103 Report of the Defence Science Board on Nuclear Deterrence, Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology, Washington, D.C. 1998.

104 Department of Defense, Defense Annual Report, Washington, D.C. 1995, S. 1; Department of Defense, Defense Annual Report, Washington, D.C. 1996, Kap. 24; Department of Defense, Defense Annual Report, Washington, D.C., 1997, Kap. 20. Originaltext: „to hold at risk a broad range of assets valued by potentially hostile nations“.

105 Department of Defense, Defense Annual Report, Washington, D.C. 1998, Kap. 5; Department of Defense, Defense Annual Report, Washington, D.C. 1999, Kap. 6.

leitete damit eine grundsätzliche Wende der U.S.-Politik ein.¹⁰⁶ Die Rolle von Tests für die Abschreckung sei obsolet geworden, und neue Kernwaffentypen solle man auch weiterhin nicht entwickeln. Dies wurde auch ausdrücklich in dem Nuclear Posture Review 1994 festgelegt.

Vor allem aber sah die Regierung einen CTBT als wichtiges Mittel zur Stärkung des Nichtverbreitungsregimes an: Im Jahr 1995 stand die Verlängerungskonferenz des NVV an (vgl. Abschnitt 3.1). Für die Clinton-Regierung stellte dieser das Herz aller Nichtverbreitungsbemühungen dar, und sie setzte sich – zusammen mit Russland und den europäischen Verbündeten – massiv für seine unbegrenzte Verlängerung ein.¹⁰⁷ Für eine breite Zustimmung auch der blockfreien Staaten, die über die Hälfte der 170 Vertragsmitglieder ausmachte, sah sie – zu Recht – einen abgeschlossenen, oder zumindest ein fast fertig verhandelten CTBT als entscheidender Schlüssel für die Abrüstung an. Darüber hinaus sah man auch durch den CTBT positive Wirkungen für die Nichtverbreitung, denn er würde proliferierenden Ländern – Anfängern und Fortgeschrittenen – die Möglichkeit nehmen, die Funktionsfähigkeit ihrer Sprengköpfe zu überprüfen und sie weiterzuentwickeln. Die Staaten, auf die diese Überlegungen abzielten, waren vor allem die Nichtmitglieder des NVV, die man im Besitz von Kernwaffen vermutete, Indien, Pakistan und Israel.¹⁰⁸

Clinton verlängerte mehrmals das Testmoratorium, trotz der chinesischen Tests im Oktober 1993. Er entschloss sich auch, den vom Kongress vorgegebenen Zeitplan einzuhalten: Ein CTBT sollte spätestens im September 1996 fertig verhandelt sein. Die Vorgängerregierung hatte die Möglichkeit offengelassen, noch ein paar Tests zur Verbesserung der Sicherheit der Sprengköpfe durchzuführen, auch darauf verzichtete er – gegen den Willen konservativer Kongress-Kreise. Die weitere Bedeutung des Kernwaffenarsenals spielte die Administration jedoch nicht herunter, sondern betonte sie im Gegenteil.¹⁰⁹

Diese vertragsfreundliche Haltung ist nicht zuletzt auf die beharrlichen Aktivitäten vieler Teststopppegner zurückzuführen. Sie erreichten mit ihren Proteste auch, dass der Vertrag wirklich „umfassend“ wurde: Im April wurde 1993 bekannt, dass die Clinton-Administration einen Plan für einen Schwellenvertrag mit einer niedrigen Testschwelle von einer Kilotonne entwickelte, der statt des Umfassenden Teststopps angestrebt werden sollte. Dies rief eine Welle von Empörung hervor. An den Protesten beteiligten sich verschiedene Organisationen, u.a. die Physicians for Social Responsibility, Greenpeace

106 Vgl. Magraw, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

107 Harald Müller: Historische Entscheidung? Zur Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages, Frankfurt (HSFK-Standpunkte, Nr. 5) 1995.

108 Die Entwicklung von Wasserstoffbomben ist ohne Nukleartests unmöglich; die Entwicklung einfacher, nur auf Kernspaltung beruhender Sprengköpfe, ist allerdings auch ohne Nukleartests möglich. vgl. A. Schaper, Der Umfassende Teststoppvertrag: kurz vor dem Ziel - oder gescheitert?, Frankfurt (HSFK-Standpunkte Nr. 7) August 1996.

109 So auch in einem Bericht an den Kongress zum Thema Kernwaffentests: Report to the Committees on Armed Services and Appropriations of the Senate and the House of Representatives on Nuclear Weapons Testing, Required by Section 507 of the FY 1993 Energy and Water Development Appropriations Act, August 1993.

und verschiedene Senatoren. 46 führende Zeitungen befürworteten einen Umfassenden Teststopp. Dies bewog die Clinton-Administration schließlich, die Pläne für einen Schwellenvertrag aufzugeben.¹¹⁰ Sie bemühte sich sowohl in bilateralen Kontakten als auch im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz (CD) um einen raschen und erfolgreichen Abschluss der schleppenden Verhandlungen über einen umfassenden Teststopp. Tatsächlich begannen die Verhandlungen im Januar 1994.¹¹¹

Um die heimische Lobby der Waffenlabors zu beruhigen, machte die Administration freilich weitgehende Zugeständnisse: hierzu gehört der weitere Ausbau der Testgelände, für die sie im Oktober 1995 1,5 Milliarden Dollar bereitstellte, und das sogenannte „Stockpile Stewardship-Programm“, das umfangreiche Experimente vorsah, die die Nukleartests ersetzen und weiterhin die Sicherheit und Funktionsfähigkeit der Sprengköpfe gewährleisten sollten. Wesentliche Bestandteile des Programms bilden die Laserfusion mit Hilfe der „National Ignition Facility“, deren Kosten sich allein auf über 2 Milliarden US-Dollar belaufen, hydrodynamische Experimente, weitere Simulationsexperimente und Tests von Teilkomponenten.¹¹² Das Stockpile Stewardship-Programm wurde 1994 gegründet und in den folgenden Jahren mit Mitteln in Höhe von mehreren Milliarden Dollar pro Jahr gefördert. Kritiker stellten sich die Frage, ob dieser immense Aufwand nicht auch dazu dienen sollte, den Geist des Teststoppvertrages zu unterlaufen, indem er die Option offenhielt, auch künftig neue Kernwaffen zu entwickeln.

Diese Befürchtung verstärkte sich dadurch, dass die USA mit den anderen Kernwaffenstaaten doch wieder über eine *Testschwelle* verhandelten, obwohl dies mit dem Ziel eines *umfassenden* Teststopps kaum vereinbar war. Strittig war die Höhe dieser Schwelle, die von nur wenigen Kilogramm TNT (USA) bis zu mehreren hundert Tonnen (Frankreich) reichte. Auch so kleine Nukleartests, wie von den USA zunächst gewünscht, hätten weitreichende technische Möglichkeiten zur Weiterentwicklung eröffnet und wären dem Geist des Vertrages zuwidergelaufen.

Als Reaktion auf die Proteste gegen die französischen Tests vollzogen die Franzosen jedoch eine überraschende Wende: am 10. August 1995 verkündete Präsident Chirac, dass Frankreich sich jetzt für ein Verbot „aller Kernexplosionen“ einsetze. Dies interpretierten die Mitglieder der CD als „Nulloption“, welche auch das Verbot von Tests mit sehr kleiner Energiefreisetzung umfasst. Einen Tag später schloss sich Präsident Clinton der

110 Summary of Key Events in the Effort to End Nuclear Weapons Testing: 1945-1999, Compiled by Daryl Kimball, Updated: Juni 1999, <http://www.clw.org/pub/clw/coalition/ctch4050.htm>.

111 Ebenda.

112 JASON and the MITRE Corporation, Science Based Stockpile Stewardship, Report JRS-94-345, November 1994. Ein Überblick ist Richard L. Garwin, Stockpile Stewardship and the Nuclear Weapon Complexes, Pugwash Meeting Nr. 206, Moscow, 19.-23. Februar 1995. Siehe auch: A. Schaper, The problem of definition: Just what is a nuclear test?, in: Eric Arnett (Hg.), Implementing the Comprehensive Test Ban: New Aspects of Definition, Organization and Verification, SIPRI-Research Report, Oxford (Oxford University Press) 1994.

Nulloption an; die anderen folgten später. Vermutlich wäre es nie soweit gekommen, wenn Frankreich nicht wegen seiner Tests so unter Druck geraten wäre.¹¹³

In seiner Doppelfunktion sowohl als Abrüstungs- als auch als Nichtverbreitungsvertrag bot der CTBT während der Verhandlungen grundsätzlichen Konfliktstoff. Die U.S.-Delegation – wie auch die anderen Kernwaffenstaaten – legten Wert darauf, die Komponente der Nichtverbreitung zu betonen und die der Abrüstung herunterzuspielen, z.B. in Textvorschlägen für die Präambel. Dies provozierte die Blockfreien, allen voran Indien, das den Nichtverbreitungsvertrag ablehnt und sich, als ein Staat, der schon einmal eine Kernexplosion durchgeführt hatte, in seinem Status zurückgesetzt fühlte. Der Streit eskalierte in der Klausel zum Inkrafttreten, die vorsieht, dass zuvor 44 namentlich aufgelistete Staaten, darunter auch alle Kernwaffenstaaten und Indien, den Vertrag ratifizieren müssten. Indien erklärte, dies auf keinen Fall tun zu wollen. Niemand rechnete damit, dass einige Jahre später ausgerechnet die USA selber die Liste derer anführen würden, die sich weigern, den Vertrag zu ratifizieren.¹¹⁴

Im September 1999 fand die erste Sonderkonferenz der Mitgliedstaaten zur Beschleunigung der Ratifizierung statt. Sie hatte jedoch keine legalen Mittel, das Inkraftsetzen des Vertrages zu forcieren. Kurz darauf, am 13. Oktober 1999 stimmte der US-Senat über die Ratifizierung des CTBT ab. Die Abstimmung war auf Grund innenpolitischer Querelen immer wieder hinausgezögert worden.¹¹⁵ Anders als von vielen Beobachtern erhofft, versagte der Senat mit einer Mehrheit von 52 zu 48 Stimmen seine Zustimmung. 67 Stimmen wären notwendig gewesen. Die Beratungszeit des Senats betrug nur 13 Tage. Um dieses Ergebnis zu verstehen, muss man sich die Vorgänge der vorhergehenden Monate genau anschauen.

Einen entscheidenden Einfluss auf die Ablehnung hatte der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Jesse Helms, ein konservativer Republikaner und erbitterter Gegner des CTBT. Als Clinton am 23. September dem Senat den Vertrag zur Beratung und Ratifizierung vorlegte, verlangte Helms auch die Vorlage zweier anderer Verträge – der ABM-Protokolle und des Kyoto-Protokolls zum Klimaschutz-Übereinkommen, die beide mit dem CTBT nichts zu tun haben. Andernfalls werde sich der Ausschuss mit dem CTBT nicht befassen. Die Befürworter des CTBT im Senat, die die Mehrheit stellten, hatten keine rechtliche Handhabe, auf diese Entscheidung Einfluss zu nehmen. So war im

113 Ob Chirac mit seiner Erklärung wirklich eine Nulloption gemeint hatte, wird und muß vermutlich nie geklärt werden. Die Erklärung wurde aber in sofort folgenden Presseerklärungen so interpretiert, so z.B. auch vom damaligen deutschen Außenminister Kinkel.

114 Zu den Einzelheiten der Verhandlungen siehe Rebecca Johnson, *Comprehensive Test Ban Treaty: The Endgame*, ACRONYM Report Nr.9, 1996, <http://www.acronym.org.uk/acrorep/acro9.htm>; Rebecca Johnson, *A Comprehensive Test Ban Treaty: Signed but not Sealed*, ACRONYM Report Nr.10, 1996, <http://www.acronym.org.uk/acrorep/acro10.htm>; siehe auch Schaper, a.a.O. (Anm.Fehler! Textmarke nicht definiert.).

115 Daryl Kimball, *CTBT In Crisis – How The US Senate Rejected CTBT Ratification*, *Disarmament Diplomacy* - Issue Nr 40, September/Oktober 1999, <http://www.acronym.org.uk/dd/dd40/40wrong.htm>; Alexander Kelle, *Bröckeln die Pfeiler der multilateralen Rüstungskontrolle? Die Verträge zu den Massenvernichtungswaffen*, in: Ulrich Ratsch et al. (Hg.), *Friedensgutachten 2000*, Münster (Lit-Verlag,) 2000, S. 259.

Prinzip ein einzelner Senator in der Lage, gegen den Willen der Mehrheit die Ratifikation zu blockieren.

Ende September 1999 änderten Helms und der konservative Senator Lott, der Mehrheitsführer im Senat, abrupt den Kurs und stellten den Vertrag kurzfristig zum 7. Oktober zur Abstimmung. Zu diesem Kurswechsel hatten massive Proteste seitens verschiedener Senatoren und Nichtregierungsorganisationen beigetragen, sowie der Versuch der Demokraten, eine nicht bindende Abstimmung über den CTBT herbeizuführen.¹¹⁶ Nun war die Frist für die nötigen Anhörungen und Debatten natürlich viel zu kurz. Verhandlungen, den Abstimmungstermin hinauszuzögern, scheiterten – Lott war nicht bereit, einen späteren Termin anzubieten. Die Verfahrensregeln des Senats geben der Mehrheits- und der Ausschussführung Manipulationsmöglichkeiten, mit denen sie den Willen der Mehrheit unterlaufen können.

Beide Seiten begannen nun massiv, die etwa 20 – 25 noch unentschiedenen Senatoren zu lobbyieren. Erst jetzt zeigte die Administration ernsthafte Bemühungen, die Bedeutung und die Vorteile eines CTBT zu erläutern. Dabei suchte sie auch die Hilfe von Nichtregierungsorganisationen. Kurzfristig gewann der CTBT mit Petitionen hunderter Organisationen, Fachleuten und ehemaliger Militärs und einer Fülle von Zeitungseditorials große Publizität.¹¹⁷ Doch die verlorene Zeit ließ sich nicht wieder einholen, und viele Senatoren ließen sich von den Gegnern des CTBT überzeugen, dass weitere Nukleartests für die Aufrechterhaltung der Abschreckungskapazität notwendig seien – ein Argument, das von Fachleuten widerlegt werden konnte, aber nicht bis zu den Entscheidungsträgern durchdrang. Als klar wurde, dass der CTBT keine Mehrheit bekommen würde, versuchten einige Senatoren sogar, die Abstimmung auf unbestimmte Zeit zu verschieben – vergeblich.

Das Scheitern ist nicht nur mit den Tricks einiger republikanischer Senatoren in führenden Positionen und die Machtfülle dieser Positionen zu erklären. Die Clinton-Administration hat es auch versäumt, rechtzeitig eine Kampagne zu organisieren, die zu einer breiten Diskussion und vor allem zu mehr Information und Aufklärung über die Hinter- und Beweggründe für einen CTBT geführt hätte. Er hätte ein Büro einrichten können, das ausschließlich für die Ratifizierung des CTBT zuständig gewesen wäre. Aber Clinton war durch die Innenpolitik, seine Skandale und den Krieg im Kosovo zu stark abgelenkt gewesen.

Nach der Senatsentscheidung verkündete Clinton, dass sich die USA trotzdem an die Bestimmungen des Vertrags halten würden. In den folgenden Jahren führten die Amerikaner wiederholt sogenannte unterkritische Tests durch. Dabei handelt es sich um Experimente mit einer geringen Menge Spaltmaterial, bei denen keine selbsterhaltende Kettenreaktion ausgelöst wird. Diese Experimente sind kaum für die Entwicklung von neuen Kernwaffen geeignet und fallen auch nicht unter den Verbotstatbestand des CTBT.

116 1996 begann die Coalition to Reduce Nuclear Dangers massiv für die Ratifizierung des CTBT zu lobbyieren. Bei der Coalition handelt es sich um einen Zusammenschluss von 14 Think Tanks und Aktivistengruppen, die 1995 gegründet wurde. Siehe <http://www.clw.org/coalition/index.html>.

117 America's Newspaper Editors Back Test Ban Treaty, Pt. 6: Calls for Ratification Overwhelming“, Coalition to Reduce Nuclear Dangers Issue Brief, 12. Oktober 1999.

Aber dadurch, dass sie unterirdisch stattfanden, dass die Regierung Milliarden in die Pflege der Testgelände investierte und über die Natur der Experimente nicht aufgeklärte, führten sie weltweit zu großem Misstrauen und zu Protesten.¹¹⁸ Nicht zuletzt deshalb vergiftete sich die Stimmung in internationalen Verhandlungsgremien wie der CD – schon vor der gescheiterten Ratifizierung.

Auch die Zusicherung, keine neuen Sprengköpfe zu entwickeln, wurde international zunehmend angezweifelt, da die Regierung massive Anstrengungen für einen neuen nuklearen Erdeindringgefechtsskopfs unternahm. Es handelt sich dabei um eine Modifikation der B61-Bombe (B61-11). Dabei ist allerdings der Sprengkopf selbst nicht neu, nur das Gehäuse ist eine Neuentwicklung aus gehärtetem Stahl, das sich durch seine Bewegungsenergie und Härte tief in den Untergrund hineinbohrt.

3.3.2. Cutoff – vom hoffnungsvollen Anfang bis zur lähmenden Blockade

Im Anschluss an die Verhandlungen zum CTBT sollte die CD einen Vertrag über ein Verbot der Produktion von Nuklearmaterialien für Kernwaffenzwecke, genannt „Cutoff“, aushandeln.¹¹⁹ 1995 war ein solcher Vertrag – wie der CTBT – ebenfalls explizit in den *Prinzipien und Zielen* der NVV-Überprüfung als Abrüstungsziel festgelegt worden. Während die Funktion des CTBT das Ende des *qualitativen* Rüstungswettlaufs ist, d.h. ein Stopp der Entwicklung neuer Kernwaffentypen, kann der Cutoff als sein *quantitativer* Gegenpart angesehen werden, der die Menge des Waffenmaterials begrenzt. Gorbatschow hatte ihn 1989 vorgeschlagen, Bush hatte jedoch abgelehnt. Immerhin hatte er 1992 die Beendigung der amerikanischen Produktion angekündigt, zusammen mit der Bekanntmachung, alle weiteren Entwicklungsprogramme für neue Nuklearsprengköpfe zu stoppen (vgl. Abschnitt 2.3.3).¹²⁰

Clinton hingegen machte am 27. September 1993 der UN Generalversammlung den Vorschlag, die Produktion von hochangereichertem Uran (HEU) und von Plutonium für nukleare Sprengkörper oder außerhalb internationaler Sicherungsmaßnahmen zu verbieten.¹²¹ Im Januar 1994 setzte die CD den Cutoff auf ihre Agenda und einigte sich im

118 So protestierten u.a. auch die Japaner, Verbündete der USA: Associated Press, Japan condemns US test, 27 September 1998.

119 Annette Schaper, A Treaty on the Cutoff of Fissile Material for Nuclear Weapons – What to Cover? How to Verify?, Frankfurt (PRIF Reports Nr. 48) 1997; A. Schaper, Principles of the verification for a future Fissile Material cutoff Treaty (FMCT), Frankfurt (PRIF Reports Nr. 58) 2001; Der Ausdruck „Cutoff“ ist etwas umstritten, da sich einige Delegationen nicht nur für ein „Abschneiden“ weiterer Produktion sondern auch für ein Verbot des Besitzes und der Verwendung dieser Materialien einsetzen. (Die zivile Nutzung bleibt davon unberührt). Die Verwendung dieses Begriffs in diesem Report folgt dem inzwischen eingebürgerten Sprachgebrauch, stellt jedoch keine Bewertung möglicher Verhandlungspositionen dar.

120 George Bush, Statement on Nuclear Nonproliferation Efforts, 13. Juli 1992. <http://bushlibrary.tamu.edu/papers/1992/92071301.html>.

121 „...Growing global stockpiles of plutonium and highly enriched uranium are raising the danger of nuclear terrorism for all nations. We will press for an international agreement that would ban production of these materials for weapons forever...“. Reprinted in: Arms Control Reporter, Chronology 850-109. Original text in New York Times, 28. September 1993, S. A16.

März 1995 auf ein Verhandlungsmandat.¹²² Um die Formulierung dieses Mandats rangen die Delegationen heftig, denn sie befürchteten, dass diese Verhandlungspositionen vorwegnehmen könnte: Die USA und die anderen Kernwaffenstaaten wollten die *zukünftige* Produktion verbieten lassen, viele andere wollten auch das *schon produzierte* Material in irgendeiner Weise miteinfassen, darunter vor allem die Blockfreien, aber auch einige westliche Nichtkernwaffenstaaten und das kernwaffenbesitzende Pakistan, das Aufklärung über Indiens Nuklearmaterialvorräte wünscht.¹²³ Das Mandat („Shannon-Mandat“) wurde daher mehrdeutig formuliert, so dass jede Delegation es in ihrer Weise interpretieren konnte. Schon bei diesem Streit zeigte sich, dass auch der Cutoff – wie der CTBT – nicht vom Konflikt zwischen Nichtverbreitung und Abrüstung verschont bleiben würde.

Bei verschiedenen Tagungen zum Thema Cutoff und in Konsultationen machten Delegierte der USA deutlich, dass ihr – einziges – Interesse ganz klar auf die Einbindung der drei Kernwaffenbesitzer Indien, Pakistan und Israel abzielte, also auf Nichtverbreitung. Indien würde niemals die Einbeziehung schon produzierten Materials akzeptieren – eine Einschätzung, die die indische Seite bestätigt – daher würden auch die USA dies aus dem Mandat ausschließen.¹²⁴ Über die eigenen Spaltmaterialbestände würden sie selbst entscheiden – dies sei kein Thema für ein internationales Verhandlungsforum. Natürlich könne der Cutoff nur in Kraft treten, wenn er von allen Kernwaffenstaaten plus den drei Kernwaffenbesitzern ratifiziert sei, genau wie der CTBT.

Aber auch ohne Einbeziehung der schon existierenden Materialien hätte ein Cutoff eine wichtige Bedeutung nicht nur für die Nichtverbreitung, sondern auch für die Abrüstung: Verifikationsmaßnahmen würden in die Nuklearkomplexe der Kernwaffenstaaten eingeführt. Diese Transparenz würde helfen, die Verifikation nuklearer Abrüstung vorzubereiten, und ein weltweites System internationaler Safeguards einführen.¹²⁵ Die Position der Amerikaner zur Verifikation eines Cutoff war frühzeitig klar: Sie sollte nicht über das allernötigste Minimum hinausgehen. Die Idee, Verifikationsmaßnahmen an den internationalen Sicherungsmaßnahmen der IAEO zu orientieren, wiesen Vertreter der U.S.-Regierung stets zurück.¹²⁶

122 Report of Ambassador Gerald E. Shannon of Canada on Consultations on the Most Appropriate Arrangement to Negotiate a Treaty Banning the Production of Fissile Material for Nuclear Weapons or Other Nuclear Explosive Devices, März 1995, <http://www.acronym.org.uk/fissban/shannon.htm>.

123 Die riesigen Bestände an waffenfähigem Nuklearmaterial in den Kernwaffenstaaten würden ausreichen, über das Maximum des Kalten Krieges wieder aufzurüsten; vgl. Schaper, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

124 Siehe z.B. Fred McGoldrick: Scope of a Fissile Material Cutoff and Verification Approaches, Working Paper, U.S. Department of State, November 1995. Siehe auch: Michael Guhin, Arms Control and Disarmament Agency, Remarks on Negotiating an End to Fissile Material Production, 7th Carnegie International Non-Proliferation Conference 11.-12. Januar 1999, Washington, D.C., <http://www.ceip.org/files/events/Conf99Guhin.asp>?

125 A. Schaper, The Case for Universal Full Scope Safeguards on Nuclear Material, The Nonproliferation Review, Jg. 5, No 2, S. 69, Winter 1998; Schaper, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

126 Siehe McGoldrick, a.a.O. (Anm.Fehler! Textmarke nicht definiert.); Guhin, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.). Siehe auch Jonathan Sanborn, FMCT Verification at Reprocessing and Enrichment Plants, Presentation at the FMCT Workshop, 14.-15. Mai 2001, Palais des Nations, Geneva.

Es kam jedoch nicht zu Verhandlungen. Indien – verärgert über den Verlauf der CTBT-Verhandlungen (vgl. Abschnitt 3.3.1) – knüpfte seine Zustimmung zur Einrichtung eines Ad-hoc-Ausschusses an die parallele Aufnahme von Verhandlungen über eine kernwaffenfreie Welt. Dieses Junktim lehnten die USA kategorisch ab, ebenso auch Kompromissvorschläge anderer Delegationen, wie ein „Diskussionsforum über nukleare Abrüstung“; obwohl mehr und mehr Delegationen zu der Ansicht kamen, dass dieses Thema nicht zu vermeiden sei.¹²⁷ So blockierte sich die CD selbst und erstarrte in lähmendem Nichtstun.

Die indischen und pakistanischen Nukleartests im Frühjahr 1998 hatten den paradoxen Effekt, dass wieder Bewegung in die CD zu kommen schien. Indien, das sich nun selbst als Kernwaffenstaat ansah, schien nachzugeben.¹²⁸ Im August 1998 einigte sich die CD, einen Verhandlungsausschuss einzurichten, auf der Grundlage des Shannon-Mandats. Die Hoffnung erwies sich jedoch als trügerisch, da die Aufnahme der Verhandlungen auf das nächste Jahr vertagt wurden. In der Zwischenzeit ergaben sich wieder neue Bedingungen: China, das sich bis dahin für Cutoff-Verhandlungen eingesetzt hatte, verlangte nun die gleichzeitige Einsetzung eines Ausschusses zu Verhandlungen über den Rüstungswettlauf im Weltraum (PAROS = Prevention of Arms Race in Outer Space). Motiviert war dieses Ansinnen durch die amerikanischen Raketenabwehrpläne und die Diskussionen über den ABM-Vertrag. Die USA lehnten jedoch solche Verhandlungen ab. Es wurde auch deutlich, dass die Administration gegen Ende von Clintons Amtszeit das Interesse am Cutoff verlor. Sie entwickelte keine neuen Initiativen oder Überlegungen, und die mit dem Thema befassten Beamten versuchten, mit anderen Arbeitsgebieten betraut zu werden. Die amerikanischen Nichtregierungsorganisationen blieben in dieser Frage weitgehend passiv.

3.3.3. CTR – für eine bessere Sicherheit des russischen Nuklearkomplexes

Die zerfallene Sowjetunion ließ einen riesigen Nuklearwaffenkomplex zurück, der mit der Entwicklung, Produktion und Wartung der Kernwaffen befasst war (vg. Abschnitt 2.3.4). Das noch von der Bush-Regierung ins Leben gerufene und vom Verteidigungsministerium (DoD, Department of Defense) geförderte Kooperationsprogramm zur Reduzierung dieser Gefahren (Cooperative Threat Reduction, CTR), das sowohl der Abrüstung als auch der Nichtverbreitung dient, baute die Clinton-Administration stark aus. Es hatte die Aufgabe, mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion im Hinblick auf mehrere Zielrichtungen zu kooperieren:¹²⁹

- Verbesserung der Sicherheit von Sprengköpfen durch weit von Konfliktherden entfernte Lagerung,

127 Rebecca Johnson, Frustration That the CD Isn't Working, Disarmament Diplomacy - Issue Nr 34, <http://www.acronym.org.uk/dd/dd34/34genev.htm>.

128 Rebecca Johnson, FMT: Breakthrough at Last at the CD, September 1998, <http://www.acronym.org.uk/fissban/fmctaug.htm>.

129 William Potter/John Shields, Assessing the Dismantlement Process, in: W. Potter/J. Shields (Hg.), Dismantling the Cold War – U.S. and NIS Perspectives on the Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction Program, Cambridge (MIT Press) 1997.

- sorgfältige Erfassung und Inventarisierung dieser Sprengköpfe,
- Verbesserung ihrer Unfallsicherheit,
- sichere Abrüstung und Zerlegung dieser Sprengköpfe,
- Hilfe bei der sozialen Absicherung und Weiterbeschäftigung der Waffenwissenschaftler, um zu verhindern, dass diese in Drittländer abwandern,
- Ausbau der militärischen Kontakte zwischen den USA und den Nachfolgestaaten,
- Konversion der Produktionsanlagen zu kommerziellem Gebrauch
- Beseitigung von Strahlungsschäden in der Umwelt, insbesondere in der Arktis.

Befürworter des CTR-Programms priesen es als lohnende Investition in die Sicherheit der USA.

Nach Amtsantritt Clintons verlief es zunächst weiterhin schleppend. 1995 waren von den seit 1991 bereitgestellten 1,2 Milliarden Dollar nur 150 Millionen ausgegeben worden.¹³⁰ Dafür gab es mehrere Gründe: zunächst störte es einige Entscheidungsträger in der Administration, dass es von der Vorgängerregierung begonnen worden war. Sie opponierten zwar nicht, aber es fehlte am Enthusiasmus. Der zweite Grund lag in den Bürokratien der kooperierenden Partner, die kaum miteinander kompatibel waren. Auf amerikanischer Seite schleppten sich die VergabeprozEDUREN dahin – eingengt durch komplizierte Richtlinien, auf Seite der Empfängerstaaten, insbesondere Russlands, behinderte eine restriktive Informations- und Zugangspolitik zu sensiblen Anlagen den Fortschritt. Der dritte Grund lag schließlich darin, dass das bewilligte Geld bei anderen Aktivitäten des DoD gestrichen werden musste – und das war mit inneren Verteilungskämpfen verbunden. So wuchsen sowohl in den USA wie in den Empfängerländern die Frustrationen und Widerstände gegen das CTR-Program und seine unbefriedigende Umsetzung.

Verstärkt wurden diese Frustrationen auf amerikanischer Seite durch die radikale Verschiebung der politischen Prioritäten als Folge der Kongresswahlen im Herbst 1994. Durch diese Wahlen kamen einige erklärte Gegner von Auslandshilfe im Allgemeinen und von Hilfe für die ehemalige Sowjetunion im Besonderen an die Macht. Als Folge des Personalwechsels und der Devise „America first“ wurden einige Komponenten der Aktivitäten ganz gestrichen, weitere verlagerte das DoD in andere Ministerien. Der anfängliche Optimismus wich außerdem mehr und mehr Skepsis und Enttäuschung. Die Verschleppung wichtiger marktwirtschaftlicher Reformen in Russland, das Auftauchen nationalistischer Gruppen und die Rehabilitation der Kommunistischen Partei, antidemokratische Maßnahmen Präsident Jelzins und Gerüchte über eine fortgesetzte Entwicklung russischer biologischer Waffen trugen hierzu bei. Auch auf russischer Seite schwächte sich die Kooperationsbereitschaft ab. Gründe waren die NATO-Erweiterung, amerikanische Kritik am russischen Export von Reaktortechnologie an den Iran und am Tschetschenien-Feldzug und detaillierte und nicht nachvollziehbare Kontrollen einzelner Projekte seitens der Amerikaner. Daraus ergab sich weiteres Misstrauen über die

130 Potter et al, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

amerikanischen Absichten bei der Zusammenarbeit, d.h. Spionageverdacht. Vor allem störte es die Partner in Projekten, dass immer nur U.S.-Firmen lukrative Aufträge bekamen und nicht die russische Konkurrenten, die oft günstigere Angebote machten. Denn dadurch verpasste die russische Seite die Gelegenheit, Tausende von Arbeitsplätzen in einem Sektor zu schaffen, der aufgrund der nuklearen Abrüstung und der russischen Haushaltsprobleme unter akuter Unterbeschäftigung litt.

Die Administration blieb zwar dabei, dass die Zusammenarbeit mit Russland bei der Abrüstung von Massenvernichtungswaffen im amerikanischen Sicherheitsinteresse sei, aber die kritischen Stimmen innerhalb und außerhalb der Regierung mehrten sich.¹³¹ Es gab im Kongress aber einflussreiche Befürworter, motiviert und angeführt von Senator Sam Nunn, die das CTR-Programm vor weiteren Kürzungen bewahrten.

Trotz aller Schwierigkeiten machte man große Fortschritte. Die Clinton-Administration baute das CTR aus und rief eine Fülle weiterer Projekte ins Leben. Das DoE übernahm die Federführung für alle Projekte zu Materialschutz, -kontrolle und -buchhaltung (MPC&A = material protection, control & accountancy) in den sensitivsten Nuklearanlagen. Es kooperiert auf Regierungsebene direkt mit dem russischen Energieministerium (Minatom). Es zeigte sich, dass Projekte sehr viel erfolgreicher arbeiten, wenn sie Bürokratien umgehen können und die Wissenschaftler in direktem Kontakt miteinander kooperieren. Daher intensivierten die Laboratorien des DoE, vor allem Los Alamos, Livermore und Sandia, die Zusammenarbeit mit den entsprechenden russischen Forschungsorganisationen - mit großem Erfolg. Das State Department übernahm die Aufgabe, die Projekte zur Verbesserung der Exportkontrollen sensibler Technologien zu fördern.

Auch andere westliche Regierungen wirkten mit.¹³² Besonders fruchtbar ist die Zusammenarbeit im Internationalen Technologiezentrum in Moskau, das zivile Projekte ehemaliger Kernwaffenwissenschaftler (und anderer Massenvernichtungswaffen-Wissenschaftler) fördert, damit sie nicht abwandern und zur Verbreitung ihres sensitiven Wissens beitragen. Von 1992-2000 ist es mit fast einer halben Milliarde U.S.-\$ gefördert worden. Davon fielen 38,5 % auf die USA, 31,3 % auf Japan und der Rest auf weitere

131 Beispiele sind Richard S. Soll, *Misconceptions about the Cooperative Threat Reduction Program*, Director's Series on Proliferation Nr. 8, Lawrence Livermore National Laboratory, 1. Juni 1995; Rich Kelly, *The Nunn-Lugar Act: a Wasteful and Dangerous Illusion*, Foreign Policy Briefing, Cato Institute, 18. März 1996; Baker Spring, *The Defense Budget for Defense: Why Nunn-Lugar Money Should Go to the B-2*, Executive Memorandum, Heritage Foundation, 1. August 1995; Michael R. Gordon, *Despite Cold War's End, Russia Keeps Building a Secret Complex*, New York Times, 16. April 1996, S. A1 und A6.

132 Andere Regierungen spezialisierten sich meistens auf Einzelprojekte: Siehe Kathrin Höhl/Harald Müller/Annette Schaper, *Die Rolle der Europäischen Union in der Abrüstung von russischen Massenvernichtungswaffen – Eine Bestandsaufnahme*, Frankfurt (HSFK-Report 10) 2002. Die amerikanischen Bemühungen um CTR überstiegen die anderer Länder bei weitem. (Die Zusammenarbeit der EU mit Rußland beim allgemeinen wirtschaftlichen Aufbau übersteigt jedoch die amerikanischen CTR-Aufwendungen.).

Industrieländer. Über 11 500 russische Wissenschaftler profitierten vom ISTC.¹³³ Im Laufe der Jahre lernten die Kooperationspartner aus ihren Anfangsfehlern.

Ein wichtiger Aktivitäts-Bereich ist die Entsorgung überschüssigen Nuklearmaterials aus Kernwaffen – hochangereichertes Uran (highly enriched uranium, HEU) oder Plutonium. Für das HEU bot sich eine pragmatische Lösung an: es sollte zu nichtwaffenfähigem Reaktorbrennstoff verarbeitet und kommerziell genutzt werden. Für Plutonium gibt es keine ähnlich einfache Lösung. Gleich zu Beginn der neunziger Jahre erschienen Studien über dieses Problem. Die erste, die für alle weitere Politik Maßstäbe setzte, war die der U.S. National Academy of Sciences (NAS).¹³⁴ Sie definierte systematisch Kriterien zur Bewertung von Optionen, insbesondere auch eines, das den Grad der Abrüstung beschreiben soll. Es nennt sich „spent fuel standard“ (Standard des abgebrannten Brennstoffs) und wird seitdem von der U.S.-Regierung bei allen Entscheidungen zur Plutoniumentsorgung verwendet. Die Plutoniumentsorgung blieb seitdem ein prominentes Thema auf der Abrüstungsagenda. Die Entsorgung des HEU wird dagegen bis heute zu wenig beachtet, obwohl es wegen der viel größeren Mengen, der langen Zeiträume der Entsorgung und vor allem wegen seiner leichteren technischen Handhabbarkeit ein größeres Proliferationsproblem darstellt.

Obwohl sich andere Abrüstungsbemühungen aller U.S.-Administrationen, d.h. der START-Prozess, die Abrüstung taktischer Kernwaffen und CTR bei sensiblen Anlagen, weitgehend auf bilaterale Zusammenarbeit mit Russland beschränken, bemühte sich die Clinton-Regierung bei der Abrüstung des Plutoniums aus einem einfachen Grund um mehr Internationalität: Es stellte sich heraus, dass jede Art der Plutoniumentsorgung, und vor allem die einzig realistische, nämlich die Verarbeitung zu Reaktorbrennstoff, sehr teuer war. Die Kosten werden auf 2-3 Milliarden U.S.-Dollar veranschlagt.¹³⁵ Im September 2000, sechs Jahre nach der NAS-Studie, schlossen die USA und Russland trotz ihrer unterschiedlichen Auffassungen über Kernenergiepolitik, ein Abkommen zur Entsorgung des Plutoniums,¹³⁶ das die Unterstützung Dritter mitberücksichtigt. Trotzdem sieht das Abkommen eine zunächst nur bilaterale Verifikation vor. Eine eventuelle Internationalisierung durch Einbeziehung der IAEA schließt es zwar nicht aus, ihre Realisierung bleibt jedoch unverbindlich.¹³⁷ Einige der angesprochenen Regierungen (vor allem G8) hatten nicht zuletzt die Auswirkungen auf einen zukünftigen Cutoff-Vertrag im Auge, als sie mehr Transparenz und eine zügige Internationalisierung der Verifikation

133 TACIS Regional Cooperation. Annex C: The ISTC/STCU Indicative programmes for 2002-2003. www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/rsp/index.htm 21. März 2002, S. 32.

134 National Academy of Sciences (NAS), Committee on International Security and Arms Control (CISAC), Management and Disposition of Excess Weapons Plutonium, Washington 1994.

135 Annette Schaper, Deutsche Abrüstungshilfe für russisches Waffenplutonium – Ein Plädoyer, in: Reinhard Mutz et al. (Hg.), Friedensgutachten 2001, Münster (Lit-Verlag) 2001, S. 283.

136 Text im Internet unter: <http://twilight.saic.com/md/docs/pudispagree.pdf>.

137 Es ist unwahrscheinlich, dass die benötigten Mittel in absehbarer Zukunft zusammenkommen, siehe Schaper, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

einforderten. Dies stieß jedoch auf wenig Entgegenkommen bei den beiden nuklearen Supermächten.¹³⁸

3.3.4. Transparenz – unerlässlich auf dem Weg zu einer glaubwürdigeren nuklearen Abrüstung

Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung werden davon abhängen, ob die Nuklearwaffen und -komplexe und die für Abrüstung relevanten Informationen transparenter werden. Schritte wie die Abrüstung zusätzlicher Sprengköpfe oder die Entsorgung von überschüssigem Waffenmaterial sind um so überzeugender, je glaubwürdiger und transparenter ihre Verifikation ist. Aber immer noch unterliegen weite Teile dieser Informationen in den Kernwaffenstaaten der Geheimhaltung, auch in den USA.

Im Dezember 1993 schlug der damalige deutsche Außenminister Kinkel ein Kernwaffenregister bei den Vereinten Nationen vor.¹³⁹ Dieser Vorschlag – ein Element in Kinkels 10-Punkte-Initiative – wäre eine logische Konsequenz der unilateralen Abrüstung der taktischen Kernwaffen gewesen, die die USA und die ehemalige Sowjetunion angekündigt hatten, und der jegliche Transparenz fehlte (vgl. Abschnitt 2.3.2.). Die Kernwaffenstaaten lehnten Kinkels Vorschlag jedoch vehement ab. Die Ablehnung auch durch die Amerikaner überraschte, hatte man doch erwartet, dass die Clinton-Administration einen anderen Kurs einschlagen würde als ihr Vorgänger.¹⁴⁰ Auch jetzt jedoch zogen es die Vereinigten Staaten vor, in der nuklearen Abrüstung Transparenz auf lediglich freiwilliger Grundlage – etwa im Rahmen des Überprüfungsprozesses des NVV – anzubieten, aber keine bindenden Verpflichtungen einzugehen.

Hingegen bemühten sich die amerikanische und die russische Regierung *bilateral* um mehr Transparenz bei der nuklearen Abrüstung.¹⁴¹ Die Verifikation der START-Verträge sah ja nur die Zerstörung der Träger vor, nicht jedoch die der Sprengköpfe, da letztere nach Ansicht beider Seiten zu viele sensitive Informationen aufdecken würde. 1994 implementierten sie die erste Initiative zur Transparenz von Sprengköpfen und Materialien, die „Safeguards, Transparency, and Irreversibility (STI) Initiative“ Zusammenarbeit bei Safeguards, Transparenz und Irreversibilität, mit dem Ziel „konkreter Abkommen“.

138 IAEA-Kontrollen von Abrüstungsplutonium wurde seit mehreren Jahren von der Kernwaffenstaaten versprochen, sowie von der internationalen Staatengemeinschaft gefordert. Beispiele sind eine gemeinsame Stellungnahme der G-8 während des Moskau-Gipfels 1996 (Moscow Nuclear Safety and Security Summit Declaration, April 20, 1996), ein gemeinsames Papier der P5 auf der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai 2000 (Letter dated 1 Mai 2000 from the representatives of France, the People's Republic of China, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America addressed to the President of the 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT/Conf.2000/21) und ein Papier des EU Rats auf der gleichen Überprüfungskonferenz (Council Common Position of 13. April 2000 relating to the 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons Official Journal L 097 , 19/04/2000 p. 0001 (Document 400X0297).

139 UN General Assembly, 48th Session, First Committee, Agenda item 71 (c), 8. November 1993.

140 Harald Müller: The Nuclear Weapons Register – a Good Idea Whose Time Has Come, Frankfurt (PRIF Reports 51), 1998.

141 Oleg Bukharin/Kenneth Luongo, U.S.-Russian Warhead Dismantlement Transparency: The Status, Problems, and Proposals, PU/CEES Report Nr. 314, Princeton, April 1999.

Sie versprachen, detaillierte Informationen über Bestände von Sprengköpfen und Nuklearmaterialien, ihren physischen Schutz und ihre Sicherheit (safety) auszutauschen.¹⁴² Die nachfolgenden Verhandlungen scheiterten jedoch im Herbst 1995. Trotzdem gaben beide Seiten ihre Bemühungen nicht auf, sie verlagerten sie aber auf die Zusammenarbeit zwischen den Waffenlabors, die gemeinsam darüber forschten, wie die Zerlegung nuklearer Sprengköpfe verifiziert werden könnte, ohne dass zugleich sensitive Information preisgegeben würde. Diese erfolgreiche Kooperation führte schließlich zu der gemeinsamen Erklärung von Clinton und Jelzin auf ihrem Helsinki-Gipfel 1997 über ein zukünftiges START-III-Abkommen, in dem sie „measures relating to the transparency of strategic nuclear warhead inventories and the destruction of strategic nuclear warheads...“ versprachen.¹⁴³

Auch um die internationale Transparenz bemühten sich beide Seiten. Sie begannen Verhandlungen mit der IAEA mit dem Ziel, Nuklearmaterial aus der nuklearen Abrüstung Verifikationsmaßnahmen der IAEA zu unterstellen. Bekannt geworden sind diese Verhandlungen unter dem Namen „Trilaterale Initiative“.¹⁴⁴ Damit wollten sie Vertrauen geschaffen, dass Schritte bei der nuklearen Abrüstung wirklich irreversibel sind. Die Verhandlungen gestalteten sich als zäh und langwierig, wurden jedoch über die Clinton-Administration hinaus weitergeführt.

Begleitend zu diesen internationalen Aktivitäten praktizierte die Clinton-Administration im Rahmen ihrer erklärten Politik der „Offenheit“ (openness) ernsthaft und engagiert mehr innere Transparenz und war damit allen anderen Kernwaffenstaaten weit voraus: Ende 1993, als Teil der „Offenheit“, richtete das DoE Verschiedene Beratungskomitees ein, die die Prinzipien untersuchten, nach denen über Geheimhaltung oder Veröffentlichung entschieden werden sollte.¹⁴⁵ Im Juni 1998 traten dann aufgrund der Ratschläge dieser Komitees neue Richtlinien zur Vertraulichkeit von Information in Kraft.¹⁴⁶ Die Öffentlichkeit sollte die Möglichkeit für eigene politische Urteile erhalten, vor allem in den Bereichen der Umwelt, der Unfallsicherheit („safety“), Gesundheit und Grundlagenwissenschaften.¹⁴⁷ Informationen, deren Veröffentlichung jedoch die „natio-

142 Joint statement after the Yeltsin-Clinton summit, BBC Summary of World Broadcasts, 12. Mai 1995, Section: Part 1 Former USSR, Russia, SU/2301/B.

143 President Clinton and President Yeltsin, Joint Statement on Parameters on Future Reductions in Nuclear Forces, White House Fact Sheet, Helsinki, 21. März 1997, printed in: Disarmament Diplomacy, April 1997, S. 32.

144 43rd IAEA General Conference, Press Release PR 99/10, IAEA Verification of Weapon-Origin Fissile Material in the Russian Federation and the United States, 27. September 1999; Thomas Shea, Verification Of Weapon-Origin Fissile Material In The Russian Federation & United States, IAEA Bulletin, Jg. 41, Nr. 4, 1999, S. 36.

145 U.S. Department of Energy, Openness Advisory Panel, Responsible Openness: An Imperative for the Department of Energy, August 25, 1997; Albert Narath (Chair), Report of the Fundamental Classification Policy Review Group, Unclassified Version, Issued by the Department of Energy, Oktober 1997, <http://www.doe.gov/html/osti/opennet/repfcprg.html>.

146 Department of energy, Office of the Secretary, 10 CFR Part 1045, RIN 1901-AA21, Nuclear Classification and Declassification, Action (Final Rule), Effective Date: Juni 29, 1998.

147 Diese Politik sollte den „Freedom of Information Act“ stärken. Dieses Gesetz gibt dem Bürger das Recht auf alle Informationen von der Regierung, außer denjenigen, die explizit als „geheim“ eingestuft sind.

nale Sicherheit“ gefährden würden, sollten weiterhin geheim bleiben. Diese Einstufung sollte nach verständlichen und transparenten Regeln erfolgen. Missbrauch, z. B. Geheimhaltung zur Deckung von Korruption oder zur Beschaffung von Wettbewerbsvorteilen, sollt nicht mehr möglich sein.

Als Folge dieser Reform deklassifizierte das DoE große Mengen technischer Information über Kernsprengköpfe. Da diese Information ohnehin schon bekannt geworden war, sah das DoE dadurch – im Einklang mit den neuen Kriterien – keine neue Proliferationsgefahr, stattdessen Erleichterungen für die Grundlagenforschung. Auch die Gefahr, dass ein Gegner sich dadurch ein genaueres Bild vom technischen Stand der amerikanischen Nuklearrüstung machen konnte, schien nicht mehr gegeben.¹⁴⁸ Eine weitere, sehr bemerkenswerte Folge der Openess-Initiative ist die Veröffentlichung der Daten über die amerikanische Plutoniumproduktion und –nutzung von 1944 bis 1994.¹⁴⁹ Sie kann als wichtige Vorstufe zu international vereinbarten Transparenzmaßnahmen zu waffentauglichen Materialien gewertet werden – eine Forderung, die bei Diskussionen über den Cutoff immer wieder erhoben wird (vgl. Abschnitt 3.3.2).

Konservative Kreise, insbesondere der Kongress mit seiner konservativen Mehrheit, beobachteten die Transparenzbemühungen mit zunehmendem Argwohn. Mehrfach erhoben Kongressabgeordnete den Vorwurf, die Administration und vor allem die damalige Energieministerin O’Leary verrieten Geheimnisse und gefährdeten die nationale Sicherheit der USA. Die Bemühungen verloren daher gegen Ende der Amtszeit Clintons an Durchsetzungskraft. Ein Indikator ist der Skandal über angebliche chinesische Spionageversuche im Kernwaffenlabor Los Alamos. Ein Bericht des Kongresses über diese Anschuldigungen, der sogenannte „Cox-Report“¹⁵⁰, hatte eine Reihe neuer Restriktionen und Rufe nach mehr Geheimhaltung und weniger internationaler Zusammenarbeit zur Folge, obwohl verschiedene Fachleute den Report wegen vieler gravierender und offensichtlicher Fehler kritisierten. Zu den Kritikern gehörten auch hochangesehene und einflussreiche Regierungsberater, u.a. Wolfgang Panofsky oder Richard Garwin.¹⁵¹ Aufgeschreckt durch die allgemeine Hysterie riefen sogar die politisch konservativen Wissenschaftler der Kernwaffenlabors zur Vernunft auf, weil sie ihre internationale Zusammenarbeit gefährdet sahen und fürchteten, dass ausländischen Kollegen vor Ort die Arbeitsgrundlage entzogen würde.

148 U.S. Department of Energy, Office of Declassification, Restricted Data Declassification Policy 1946 to the Present (RDD-6), 1. Januar 2000, <http://www.osti.gov/opennet/rdd-6.pdf>. Dieses Dokument listet auf über hundert Seiten technische Einzelheiten auf, die nun offiziell deklassifiziert sind.

149 Department of Energy, Plutonium: The First 50 Years. United States plutonium production, acquisition, and utilization from 1944 to 1994, Washington, D.C., Februar 1996.

150 Select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China, Congressional Report, 25. Mai 1999, <http://www.house.gov/coxreport/>

151 Richard L. Garwin/Wolfgang K.H. Panofsky, Nuclear Secrets: Rush to Judgment Against China, International Herald Tribune, 3. August 1999, http://www.fas.org/rlg/edgarwin_2.html; Alastair Iain Johnston/W. K. H. Panofsky/Marco Di Capua/Lewis R. Franklin, The Cox Committee Report: An Assessment, Stanford (CISAC) December 1999; Richard L. Garwin, Why China Won't Build U.S. Warheads, Arms Control Today, April/Mai 1999.

3.3.5. Nichtverbreitungspolitik

Die neue Betonung der „Counterproliferation“ führte nicht zu einer völligen Abwertung der herkömmlichen nuklearen Nichtverbreitungspolitik. Diese wurde vielmehr auf zwei Ebenen sehr energisch vorangetrieben:

- gegenüber den hauptsächlichen „Sorgenkindern“ Nordkorea, Iran und Irak
- in der Vorbereitung und „Nachbereitung“ der Verlängerungskonferenz für den Nichtverbreitungsvertrag

Der Umgang mit „Problemstaaten“

Das akuteste Problem, mit dem sich die Clinton-Regierung auseinandersetzen musste, war fraglos die Krise um das nordkoreanische Kernwaffenprogramm. Nordkorea hatte 1991/2 gegenüber der IAEA falsche Angaben gemacht, um zu verschleiern, das es mehr Plutonium verarbeitet hatte, als die Regierung zugeben bereit war. Als die IAEA diesen Verstoß gegen den NVV aufdeckte, kam es zu einer gefährlichen Zuspitzung: Nordkorea erklärte seinen Rücktritt vom NVV, die Vereinigten Staaten prüften militärische Optionen zur Zerstörung der nuklearen Kapazitäten des kommunistischen Landes, und der Sicherheitsrat befasste sich zwar mit der Angelegenheit, war aber aufgrund der Weigerung Chinas nicht in der Lage, mit Sanktionen als Druckmittel zu drohen. In dieser Lage nahm die Clinton-Administration Zuflucht zu bilateraler Diplomatie außerhalb des Regimerahmens, die ihr im Frühsommer 1994 durch eine eigenwillige Reise des ehemaligen Präsidenten Carter nach Pjöngjang erleichtert wurde. Ergebnis der Verhandlungen war der Abschluss einer „Rahmenverständigung“, derzufolge Nordkorea zwei Leistungsreaktoren erhalten und im Gegenzug sein einheimisches Nuklearprogramm beenden und – Zug um Zug – der IAEA Zugang zu allen nuklearen Einrichtungen gestatten sollte, auch denen, die ihr bislang verschlossen blieben. Allerdings sollte dieser entscheidende Schritt erst möglich werden, unmittelbar bevor wesentliche Komponenten für die Reaktoren geliefert würden. Somit gestattete das Abkommen Nordkorea, zunächst in formaler Verletzung des NVV zu leben. Jedoch war die akute Krise abgewendet und die Perspektive geschaffen, dass innerhalb eines Jahrzehnts der Verstoß gegen den NVV geheilt sein würde.¹⁵² In ähnlich dilatorischer Weise behob die Clinton-Administration später den Konflikt um die Entwicklung nordkoreanischer Langstreckenraketen – Nordkorea stimmte einem Moratorium zu, die USA schwächten Wirtschaftssanktionen ab.¹⁵³

Ganz anders ging Clinton gegenüber dem Iran vor. Hier gab es seit Jahren Gerüchte, das Land der Mullahs betreibe ein geheimes Kernwaffenprogramm, das nicht unter Aufsicht der Atomenergiekommission, sondern der Revolutionswächter und des Geheimdienstes stehe. Vor allem war die Rede von Beschaffungsversuchen für Zentrifugen-

152 PPNN Newsbrief 21, 1. Quartal 1993, S. 1ff.; PPNN Newsbrief 22, 2. Quartal 1993, S. 1ff.; PPNN Newsbrief 23, 3. Quartal 1993, S. 23 ff.; PPNN Newsbrief 24, 4. Quartal 1993, S. 1 ff.; PPNN Newsbrief 25, 1. Quartal 1994, S. 1 ff. PPNN Newsbrief 26, 2. Quartal 1994, S. 1 ff.; PPNN Newsbrief 27, 3. Quartal 1994, S. 1ff.

153 PPNN Newsbrief 47, 3. Quartal 1999, S. 16ff.

Anreicherungstechnik. Überzeugende Beweise lagen jedoch nicht vor. Die Clinton-Administration setzte gegenüber Iran die harte Technologie-Blockade fort und versuchte mit großem Einsatz, die eigenen Verbündeten, Russland und China zur Folgeleistung zu überreden. Vorschläge, das halbfertige Kernkraftwerk Busheer mit westlicher Technik fertigzustellen und im Gegenzug vom Iran erweiterte Verpflichtungen – mehr Transparenz, Verzicht auf Anreicherung und Wiederaufarbeitung, Auslagerung des abgebrannten Brennstoffs – zu verlangen, die über den NVV, aber auch über das Abkommen mit Nordkorea hinausgingen, wiesen die USA zurück. Mit Russland führten sie einen langen, im Ergebnis vergeblichen Streit darüber, ob Moskau auf die nukleare Zusammenarbeit mit dem Iran gänzlich verzichten sollte. Immerhin gelang es, den sich anbahnenden Transfer von russischer Anreicherungstechnik zu stoppen. Ein Dialog mit dem Iran suchten sie nicht ernsthaft. Die Ungleichbehandlung zwischen Iran und Nordkorea begründeten sie damit, dass Nordkorea schon habe, was Iran erst haben wollte – eigentlich ein idealer Anreiz für Iran, es um so energischer zu versuchen!¹⁵⁴

Im Irak hatte sich die Clinton-Administration mit den fortgesetzten Versuchen der dortigen Regierung auseinander zusetzen, Reste der eigenen Massenvernichtungswaffenprogramme durch Täuschung, Einschüchterung und Behinderung der Inspektoren zu retten. Am wenigsten ist dies letztlich im Nuklearsektor gelungen; hier war die IAEO nach 1995 recht sicher, das Programm aufgeklärt und weitgehend liquidiert zu haben. Anders sah es bei den biologischen und chemischen Waffen aus. Lange Zeit hatte die Regierung Clinton den Vorgängen im Irak mit erstaunlich großer Indifferenz zugesehen. Lediglich die Flugverbotszonen im Norden und Süden wurden aufrechterhalten, gelegentlich durch den Einsatz militärischer Gewalt. Im Zuge der Arbeiten am Counterproliferation-Ansatz kam die Administration – also lange vor dem jüngeren Bush – jedoch zu dem Schluss, dass das Problem letztlich nur mit einem Regimewechsel zu lösen sei. Gegenüber den schrittweisen Provokationen Saddam Husseins setzte Clinton auf die militärische Eindämmung, ohne gleichwohl unilateral oder über die Vereinten Nationen eine energische Durchsetzung der Sicherheitsratsresolutionen 687 und 715 zu erzwingen. Die militärischen Aktionen blieben punktuell, die Politik des „Regimewechsels“ setzte nicht konsequent um. Als der Irak 1998 die Inspektionen massiv behinderte, umgingen die USA den Sicherheitsrat mit einer gewagten Rechtsinterpretation im Winter 1998: Der Verstoß gegen die Resolutionen 687 und 715, so die US-Auffassung, setze den Irak wieder in den Zustand vor dem Waffenstillstand und berechtere die damaligen Kombattanten, die Feindseligkeiten wieder aufzunehmen. Mit dieser Begründung führten die USA gemeinsam mit Großbritannien die Luftwaffenoperation „Desert Fox“ durch, die den militärischen Wiederaufbau Iraks zurückwerfen sollte.¹⁵⁵

154 Shahram Chubin, *Iran's national security policy : capabilities, intentions and impact*. Washington, DC: (Carnegie Endowment for International Peace) 1994; David A. Schwarzbach, *Iran's nuclear program : energy or weapons?.* - Washington, DC (NRDC) 1995, *Nuclear weapons databook / Natural Resources (Defense Council)*; Anthony H. Cordesman, *Iran and nuclear weapons.* - Washington, DC (CSIS) 2000.

155 Vgl. Hyland, a.a.O. (Anm.Fehler! Textmarke nicht definiert.), S. 174 ff.; Marc Weller, *The US, Iraq, and the Use of Force in a Unipolar World*, in *Survival*, Jg. 41, Nr. 4, Winter 1999/2000.

Die Verlängerung des NVV

Das größte Nichtverbreitungsprojekt der Clinton-Administration war die unbegrenzte Verlängerung des Nichtverbreitungsvertrages, dessen Vertragsdauer zunächst auf 25 Jahre nach dem Inkrafttreten (1970) festgelegt worden war. Die diplomatische Kampagne, die die Arms Control and Disarmament Agency unter Federführung ihres stellvertretenden Leiters Thomas Graham entwarf und die direkte Kontakte zwischen Präsident Clinton und den Staatsoberhäuptern besonders wichtiger Schlüsselländer – Südafrika, Mexiko – einschloss, wurde mit großer Konsequenz durchgeführt, gelegentlich auch mit massivem Druck, der etwa auf Venezuela und die Philippinen ausgeübt wurde. Auf der Konferenz selbst erwies sich die US-Diplomatie als geschickt und flexibel. Die von Südafrika vorgetragene Forderung, den NVV in Zukunft mit einem „erweiterten Überprüfungsprozess“ zu versehen und eine Reihe spezifischer Maßstäbe („Principles and Objectives“) einvernehmlich festzulegen, an denen die Vertragserfüllung zu messen wäre, akzeptierten die USA und setzten sie gegenüber zurückhaltenderen Parteien (z.B. Russland) durch. Zu diesen Maßstäben zählten z.B. der Abschluss eines Teststoppvertrages bis 1996, weitere „systematische“ Verminderungen der Kernwaffenarsenale und größere Transparenz in der Exportkontrollpolitik. Zuletzt akzeptierte die amerikanische Regierung auch noch die Forderung der arabischen Mitgliedsländer, in einer gesonderten Entschließung zum Mittleren Osten das Problem des israelischen Kernwaffenbesitzes kritisch anzusprechen. Zwar kämpfte die US-Delegation hart um jede Formulierung. Dass Washington jedoch überhaupt bereit war, dieses kritische Dokument zu tolerieren, weist auf den Stellenwert hin, das diese Regierung dem multilateralen Nichtverbreitungsregime zumaß.¹⁵⁶

Im Anschluss an die unbegrenzte Verlängerung des NVV gelang es auch, die Reform des NVV-Verifikationssystems im Rahmen der Internationalen Atom-Energie-Organisation abzuschließen. Dies verlangte freilich von den Nichtkernwaffenstaaten die eigentlichen Zugeständnisse und betraf die Kernwaffenstaaten nur am Rande. Immerhin waren die USA mehr als andere Kernwaffenstaaten bereit, einige Elemente des neuen Systems auch auf sich selbst anwenden zu lassen.¹⁵⁷

In der Folgezeit ließ jedoch der amerikanische Wille, sich den 1995 gefassten Beschlüssen auch wirklich zu unterziehen, merklich nach. Zwar wurde der Teststopp programmgemäß 1996 abgeschlossen, wenn auch drei Jahre später der amerikanische Beitritt vom Senat verweigert wurde (Vgl. Abschnitt 3.3.1). Im Vorbereitungsprozess für die nächste Überprüfungskonferenz (2000) verhielt sich die amerikanische Delegation jedoch erst einmal so, als hätte es die Beschlüsse von 1995 nie gegeben: Der Vertrag sei zu überprüfen, so die amerikanische Position, nicht jedoch die „Principles and Objectives“, die doch von der Verlängerungskonferenz gerade als Maßstäbe für die Überprüfung

156 Harald Müller, Historische Entscheidung? Zur Verlängerung des Atomwaffensperrvertrages, Frankfurt, (HSFK-Standpunkte) 1995; Tom Zamora Collina, South Africa Bridges the Gap, in: The Bulletin of the Atomic Scientists, Jg. 51, Nr. 4, Juli/August 1995, S. 30f; Lewis A. Dunn, High Noon for the NPT, in: Arms Control Today, Jg. 25, Nr. 6, Juli/August 1995, S. 3-9.

157 Susanna van Moyland, A New Era in Safeguards: Assessing the IAEA Model Protocol, in: Disarmament Diplomacy, 16. Juni 1997, S. 5-11, bes. S. 10.

gesetzt worden waren! Die Nahostentschließung von 1995 schließlich sei schon überhaupt kein Gegenstand der Überprüfung. Als die Amerikaner ihre „Dekonstruktionspolitik“ gegenüber den Vereinbarungen von 1995 auch noch auf Verfahrensfragen ausweiteten (so wollten sie von den damals vorgesehenen „subsidiary bodies“, d.h. Arbeitsgruppen für einzelne Sonderfragen, für die Konferenz 2000 zunächst gar nichts hören), drohte für die Überprüfungskonferenz ein Eklat.¹⁵⁸ Wider Erwarten kam es nicht so weit, weil die USA auf der Konferenz überraschend doch noch sehr diplomatisch und kompromissbereit verfuhr. In einer gemeinsamen Erklärung der fünf Kernwaffenstaaten wurde das kontroverseste Problem, der ABM-Vertrag, durch einen Formelkompromiss entschärft. In den Verhandlungen zeigten sich die USA sogar mehr als andere Kernwaffenstaaten entgegenkommend, als es darum ging, die „Principles and Objectives“ von 1995 zu ergänzen und näher zu spezifizieren. So endete die Konferenz, nicht zuletzt durch das Geschick der US-Diplomaten, mit einem Konsens – wieder ein Hinweis, wie wichtig der NVV den USA unter Clinton tatsächlich war: Angesichts der Risiken, die durch die südasiatischen Tests und die fortgesetzten Probleme mit Nordkorea, Irak und möglicherweise auch Iran bestanden, wollte man das Regime der Erschütterung durch einen offenen Streit unter seinen Mitgliedern lieber nicht aussetzen.¹⁵⁹

3.3.6. Der Diskurs um weitere nukleare Abrüstung

Der Kalte Krieg wurde Anfang der neunziger Jahre beendet, die nukleare Abrüstung schien nach dem Abschluss der beiden Start-Verträge auf Erfolgskurs. Daher wuchs der Optimismus, dass der Prozess weiter gehen würde. Neben der Abrüstung der taktischen Kernwaffen, der unbegrenzten Verlängerung des NVV und den Verhandlungen über Rüstungskontrollverträge gab es weitere Pluspunkte: neue Kernwaffenfreie Zonen wurden ausgehandelt, und weitere Staaten waren dem NVV beigetreten. Längerfristig sah die internationale Gemeinschaft eine vollständige nukleare Abrüstung nicht mehr nur als reine Utopie an.¹⁶⁰ Zwei internationale Institutionen trugen erheblich zur Delegitimierung von Kernwaffen bei. Die eine war die im Herbst 1995 von einer westlich orientierten Regierung, Australien, ins Leben gerufene Canberra-Kommission für nukleare Abrüstung, die ausdrücklich auf die vollständige Eliminierung aller Kernwaffen abzielte und deren Bericht im Januar 1997 vorlag.¹⁶¹ Die andere war der Internationale Gerichtshof in Den Haag, der sich mit der Legalität von Kernwaffen befasste und am 8. Juli 1996 zu dem

158 Rebecca Johnson, Reviewing the NPT: The 1997 PrepCom, in: Disarmament Diplomacy, 14. April 1997, S. 9-24; Tariq Rauf, The 1998 NPT PrepCom: Missed Opportunities, in: Disarmament Diplomacy, 26. Mai 1998, S. 21-26; Rebecca Johnson, Divisions and Doubts at the Third NPT PrepCom, in: Arms Control Today, Jg. 29, Nr. 3, April/Mai 1999, S. 14-19.

159 Norman A. Wulf, Observations From the 2000 NPT Review Conference, Arms Control Today, Jg. 30, Nr. 8, November 2000, S. 3-9; Tariq Rauf, An Unequivocal Success? Implications of the NPT Conference, Arms Control Today, Jg. 30, Nr. 6, Juli/August 2000, S. 9-16.

160 Harald Müller, Katja Frank, Alexander Kelle, Sylvia Meier, Annette Schaper: Nukleare Abrüstung - mit welcher Perspektive? Der internationale Diskurs über die nukleare Rüstungskontrolle und die Vision einer kernwaffenfreien Welt, Frankfurt (HSFK-Report, Nr. 8) 1996.

161 Report of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons, presented to the Conference on Disarmament by the Australian Minister for Foreign Affairs on 30 Januar 1997, <http://www.dfat.gov.au/cc/cchome.html>.

Schluss kam, dass die Drohung mit oder der Einsatz von Kernwaffen dem internationalen Recht in praktisch jedem bewaffneten Konflikt zuwiderläuft.¹⁶²

Auch in den USA entwickelten sich viele Initiativen in dieser Richtung. Ausgelöst waren sie vor allem durch die unbegrenzte Verlängerung des NVV.¹⁶³ Als Ideengeber für die Abrüstungspolitik der Regierung fungierte eine breit gefächertes Spektrum von Nichtregierungsorganisationen in der Form von Forschungsinstituten, Think Tanks, oder Grassroots-Organisationen. Auch in Regierungskreisen wuchs die Bereitschaft, die Elimination aller Nuklearwaffen überhaupt als ein mögliches Endziel des Abrüstungsprozesses in Betracht zu ziehen. Stark beachtete Arbeiten zu einer zukünftigen Nuklearordnung oder vollständiger Abrüstung legten das *Committee on International Security and Arms Control (CISAC)* der National Academy of Sciences, das *Henry L. Stimson Center* und das *Atlantic Council* vor.

Das CISAC, ein traditionell sehr einflussreiches und hochangesehenes Politikberatungsgremium, veröffentlichte 1997 eine Studie zur zukünftigen amerikanischen Kernwaffenpolitik.¹⁶⁴ Ausgehend von der Ende 1994 veröffentlichten Nuclear Posture Review (vgl. Abschnitt 3.2.) empfahl sie in einem ersten Schritt weitreichende Reduzierungen mit begleitenden politischen Maßnahmen, die die Bedeutung von Kernwaffen reduzieren sollten. In einem zweiten Schritt solle versucht werden, Kernwaffen auch völkerrechtlich zu delegitimieren. Diese Studie kann als Ausdruck einer Diskussion gewertet werden, wie sie in weiten Teilen akademischer Kreise typisch war. Die Clinton-Administration war jedoch zur Zeit der Veröffentlichung schon zu sehr geschwächt, um Vorschläge aus der Studie aufzugreifen.¹⁶⁵

Das Projekt des Stimson Centers zielte ausdrücklich auf die Abschaffung aller Massenvernichtungswaffen. Im Februar 1995 legte es den ersten Report – eine Art Bestandsaufnahme des nuklearen Rüstungskontroll- und Abrüstungsprozesses vor.¹⁶⁶ Darin wird eine nationale amerikanische, darüber hinaus aber auch eine internationale Debatte über die langfristigen Ziele der Abrüstung gefordert. Auf Grund der fehlenden langfristigen Perspektive in der Nuclear Posture Review der Clinton-Administration nahm sich die zweite Publikation des Stimson-Projekts genau dieser Frage an.¹⁶⁷ Darin

162 International Court Of Justice, Legality Of The Threat Or Use Of Nuclear Weapons, Year 1996, 8 Juli, General List Nr. 958, Juli 1996, http://www.dfat.gov.au/intorgs/icj_nuc/unan5a_a.html.

163 Interview mit Botschafter Tom Graham, Norfolk, 5. Juni 1996.

164 National Academy of Sciences, Committee on International Security and Arms Control, The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy, Washington, D.C., 1997.

165 Im Gegensatz dazu hatte eine Studie des CISAC von 1991 einen viel weiterreichenden Einfluss, noch auf die Bush-Administration: Sie empfahl eine weitere Reduktion der strategischen Nuklearwaffen der USA auf ein Niveau von 3.000 bis 4.000 Sprengköpfe und die drastische Reduzierung von taktischen Kernwaffen – beide Empfehlungen wurden umgesetzt (vgl. Abschnitte 2.3.1 und 2.3.2), National Academy of Sciences, The Future of the U.S.-Soviet Nuclear Relationship, Washington, D.C., 1991.

166 Vgl. The Henry L. Stimson Center: Beyond the Nuclear Peril: The Year in Review and the Years Ahead, Report of the Steering Committee, Project on Eliminating Weapons of Mass Destruction, Report Nr.15, Washington, D.C., Januar 1995.

167 Vgl. The Henry L. Stimson Center: An Evolving US Nuclear Posture, Second Report of the Steering Committee, Project on Eliminating Weapons of Mass Destruction, Report Nr. 19, Washington, D.C., Dezember 1995.

schlugen die Autoren einen „evolutionären“ Ansatz zur phasenweisen Reduktion des U.S.-Nuklearwaffenarsenals vor. Allerdings sollte sich die U.S.-Regierung am Beginn eines solchen Prozesses auf das Ziel der weltweiten Eliminierung aller Massenvernichtungswaffen verpflichten.

Ähnlich argumentieren die Publikationen des vom Atlantic Council durchgeführten *Further Reins on Nuclear Arms Project*.¹⁶⁸ Es empfahl, als nächsten Schritt über die in START II vereinbarte Höchstgrenze von strategischen Nuklearwaffen eine Obergrenze von 1.500 bis 2.000 stationierten Sprengköpfen bilateral zwischen den USA und Russland zu vereinbaren. Anschließend seien die Arsenale aller Nuklearwaffenstaaten auf 100 bis 200 Sprengköpfe zu reduzieren. Diese Reduktion sei durch flankierende Maßnahmen, wie eine *No-First-Use*-Erklärung der KWS oder verstärkte Nonproliferationsanstrengungen, zu ergänzen. Unter bestimmten Voraussetzungen – zusätzlichen Kernwaffenfreien Zonen, vorheriger Abschluss eines CTBT und Cut-Off-Vertrages und einem Verbot aller landgestützten ballistischen Raketen – könne zu einem nicht spezifizierten Zeitpunkt die völlige nukleare Abrüstung angestrebt werden.

Gemeinsam ist diesen drei Projekten der Versuch, die Reduktion der Nuklearwaffen in ein sinnvolles Verhältnis zur zukünftigen U.S.-Nuklearstrategie zu setzen. Genau diese Verbindung war ein Schwachpunkt in der Sicherheitspolitik der Clinton-Administration. Die Formulierung des U.S.-Nuclear Postures schien die Konsequenzen für die nicht-verbreitungs- und abrüstungspolitischen Ziele der amerikanischen Sicherheitspolitik wenig zu berücksichtigen (vgl. Abschnitt 3.2).

3.4. Zusammenfassung

Die Ambivalenz der Nuklearpolitik blieb unter der Clinton-Administration erhalten, ja, sie wuchs sogar. Die Nuclear Posture Review setzte den planerischen und strategischen Konservatismus fort und bewahrte die Kontinuität in Struktur und Doktrin der nuklearen Streitkräfte. Der Counterproliferation-Ansatz beschleunigte das dynamische Element einer neuen Bedrohungswahrnehmung, die Folgen auch für die nukleare Strategie hatte und begann, die Nichtverbreitungspolitik militärisch zu instrumentieren. Am Irak spitzte sich bereits unter Clinton dieser Trend am schärfsten zu. Bezeichnend ist, dass der Zweifel an der demokratischen Entwicklungsfähigkeit der „großen“ Gegner (Russland, China) und die manichäische Unterscheidung zwischen dem eigenen, demokratischen Wesen und dem totalitären Charakter der „Schurkenstaaten“ die wesentliche ideologisch-politische Rechtfertigung für die harten Positionen in der strategischen Debatte lieferten. Diese Positionen fanden sich innerhalb der Administration am ehesten im Pentagon, ansonsten unter den Republikanern im Kongress und im oppositionellen Sicherheits-

168 Vgl. Andrew J. Goodpaster: *Tighter Limits on Nuclear Arms: Issues and Opportunities for a New Era*, Consultation Paper, Washington, D.C., (The Atlantic Council of the United States) Mai 1992; ders.: *Further Reins on Nuclear Arms: Next Steps for the Major Nuclear Powers*, Consultation Paper, Washington, D.C., (The Atlantic Council of the United States) August 1993; ders./C. Richard Nelson/Steven Philip Kramer: *Nuclear Weapons and European Security*, Policy Paper, Washington, D.C., (The Atlantic Council of the United States,) April 1996.

establishment. Rüstungskontrolle und Abrüstung stießen an die Grenzen dieser Debatte; im Teststopp wurde sie überschritten, seine Ratifizierung scheiterte aber dann doch am Senat. Auch alle übrigen Rüstungskontroll- und Abrüstungsinitiativen blieben stecken. Die Ausnahme blieb die wahrhaft revolutionäre CTR, in der dem vergangenen (und – in der Sicht mancher – auch künftigen) Gegner bei der Abrüstung assistiert wurde. Schließlich erwies sich die Administration im großen und ganzen als fähig, das multilaterale Instrument NVV virtuos und erfolgreich zu handhaben.

Die Bewegung weg vom aktiven Multilateralismus in der Rüstungskontrollpolitik vollzog sich unter dem Druck des Kongresses, wo in beiden Häusern die republikanische Rechte dominierte und insbesondere im Senat die Vorsitzenden der beiden wichtigsten Ausschüsse (Auswärtiges und Verteidigung) stellte. Zugleich ging das öffentliche Interesse an auswärtigen Angelegenheiten während der zweiten Clinton-Administration weiter zurück. 1999 erweckten nur noch bei 45% der Amerikaner die Beziehungen zu anderen Ländern Aufmerksamkeit, ein weiterer Rückgang um 5% seit 1994. Außenpolitische Probleme wurden nur noch von 7.3% zu den wichtigen Problemen des Landes gerechnet (minus 4.2%). Unter den äußeren Problemen wiederum rangierte Rüstungskontrolle nur noch bei 7% unter den drei wichtigsten Fragen; dabei galt neben dem Terrorismus die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen als wichtigste Gefahr; aber offenkundig verband die Mehrheit der Amerikaner – trotz einer ungebrochenen Präferenz für Multilateralismus an sich – diese Gefahr nicht mit multilateralen Rüstungskontrollabkommen als Lösung.¹⁶⁹ Diese Stimmungslage eröffnete Exekutive und Legislative einen breiten Handlungsspielraum, schwächte aber die Chancen der Rüstungskontrolllobby dramatisch, ihren Forderungen durch breite öffentliche Unterstützung Nachdruck zu verleihen.

4. Die Nuklearpolitik der Administration Bush Jr.

4.1. Außen- und Sicherheitspolitische Leitlinien

Der jüngere Bush trat sein Amt mit einer Mannschaft an, die mehrheitlich unilateraler und mehr auf kompromisslose amerikanische militärische Überlegenheit eingestellt war als irgendeine US-Regierung zuvor. Dennoch ist nicht zu übersehen, dass ihr Amtsantritt ziemlich konsequent die Entwicklung der neunziger Jahre abschloss, die zunehmend auf diese beiden Politikkomponenten – Unilateralismus und Suprematie – hinauslief. Was die Bush-Administration darüber hinaus auszeichnete, war eine ungeschminkte, oft sogar grobe Rhetorik und ein unzweideutiges Handeln,¹⁷⁰ welches begütigende Missverständnisse oder Interpretationen (vor allem von Seiten gutwilliger Bündnispartner) kaum mehr zuließ, sondern nur Ergebnisse, Opposition oder Resignation.

169 Alle Daten aus John E. Rielly (Hg.), *American Public Opinion and Foreign Policy 1999*, Chicago 1999.

170 Stewart Patrick, *Don't Fence Me In: The Perils of Going Alone*, in: *World Policy Journal* 3, Herbst 2001, S. 2-14.

Der Unilateralismus schlug sich darin nieder, dass die Administration einer Reihe von lange verhandelten oder bestehenden Abkommen nicht beitrug (Kyoto-Protokoll), die Unterschrift zurückzog (Internationaler Strafgerichtshof), ihre Opposition dagegen bekundete (Artenvielfalt-Protokoll, Teststopp, Seerecht, Protokoll zur Antifolter-Konvention), laufende Verhandlungen boykottierte oder sabotierte (Kleinwaffen-Aktionsprogramm, Biowaffen-Protokoll) oder von Verträgen zurücktrat (ABM-Vertrag). Das Völkerrecht wurde zum Instrument amerikanischer Machtpolitik, dessen Unterstützung oder Ablehnung die Regierung unter reinen Opportunitätsgesichtspunkten vornahm. Dass die schrittweise Stärkung der internationalen Rechtsordnung ein ordnungspolitisches Prinzip darstellte, das für sich genommen ein erstrangiges Interesse demokratischer Außenpolitik widerspiegelt, verneinte die Regierung Bush; damit kündigte sie einen seit dem zweiten Weltkrieg geltenden Konsens der westlichen Demokratien einseitig auf. Die nachfolgenden, beständigen Querelen mit der Mehrzahl der Bündnispartner, namentlich Frankreich und Deutschland, erwuchsen aus diesem beispiellosen Akt amerikanischer Politik, die ein halbes Jahrhundert lang gültige Geschäftsgrundlage der Allianz einseitig zu kassieren, was aber nicht verhinderte, dass man in Washington die abweichenden Positionen der Alliierten übelnahm. Der Trend war bereits vor dem 11. September sichtbar.¹⁷¹ Nach einem kurzen „scheinmultilateralen“ Schub nach den Terrorakten kehrten Unilateralismus, Vorrang militärischer Instrumentierung und Indifferenz gegenüber dem Völkerrecht unter dem Banner des „Krieges gegen den Terrorismus“ mit deutlich erhöhter Wucht zurück.

Bush folgte damit konsequent der „Blaupause“ neokonservativer Außenpolitik-Strategen, die bereits Anfang der neunziger Jahre gefordert hatten, die amerikanische Übermacht – den „unipolaren Moment“ – nicht als Instrument einer multilateralen Ordnungspolitik einzusetzen, wie dies der ältere Bush letztlich betrieben hatte, sondern selbst als Prinzip von Weltordnung zu begreifen: Amerikanische Interessen und die Interessen der (gutwilligen) übrigen Staaten fielen in eins. Das einseitige Ausüben amerikanischer Macht sei daher der beste Weg, auf der Welt Stabilität und Ordnung zu halten.¹⁷² Wie jeder ideologische Anspruch auf Vorherrschaft, so wird auch dieser in den Mantel geschichtlicher Notwendigkeit gehüllt: Gerade die Überlegenheit amerikanischer Macht lasse Washington aus ordnungspolitischen Gründen gar keine Wahl, als unbeirrt die selbstgewählte Strategie zu verfolgen.¹⁷³

Die Umriss dieser Strategie waren bereits in den ersten Monaten der Bush-Regierung überdeutlich sichtbar. Namentlich die Absage an die Rüstungskontrolle und der geordnete Rückzug aus dem Multilateralismus hatten bereits vor dem 11. September zu

171 Ernst-Otto Czempiel, *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, München 2002, S. 100-107.

172 Vgl. Posen/Ross, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.); S. 118-124; Samuel P. Huntington, *Why International Primacy Matters*, *International Security*, Jg. 17, Nr. 4, Frühjahr 1993, S. 71-81; Charles Krauthammer, *The Unipolar Moment*, *Foreign Affairs*, Jg. 70, Nr. 1, 1990/1991.

173 In demagogischer Perfektion hat diese Argumentation Robert Kagan vorgetragen: *Power and Weakness*, in: *Policy Review*, Juni 2002 (elektronische Version http://www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html); kritisch dazu Joseph S. Nye, *The American Interest and Global Public Goods*, in: *International Affairs*, Jg. 78, Nr. 2, April 2002, S. 233-244.

heftigen Klagen auch der Verbündeten geführt. Die Anschläge von New York und Washington gaben lediglich den Anstoß, den einmal eingeschlagenen Weg noch energischer und mit noch deutlicherem Vorrang für das Instrument der eigenen militärischen Stärke weiter zu gehen. Multilaterale Alibis wie der Wiedereintritt in die UNESCO und die Begleichung der Schulden bei den Vereinten Nationen – begrüßenswert wie diese Schritte sind – täuschen über den fundamentalen Unilateralismus und Nationalismus der amerikanischen Position nicht hinweg. Es ist eine Strategie, in der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung, zumal in multilateraler Form, wenn überhaupt, nur geringstmöglicher Raum eingeräumt wird. Jede Einschränkung der amerikanischen Handlungsfreiheit wird zwingend ausgeschlossen. Da multilaterale Abkommen aber nun einmal auch und gerade in der Sicherheitspolitik auf einem gewissen Maß an Reziprozität beruhen, spielen sie im Instrumentarium der Bush-Administration kaum noch eine positive Rolle.¹⁷⁴

Den deutlichsten Niederschlag hat dieses weltpolitische Denken in der „National Security Strategy“ gefunden, die im Sommer 2002 veröffentlicht wurde.¹⁷⁵ Das Dokument bringt in systematische, ausführliche Form, was der Präsident selbst in seiner vielzitierten Rede im Juni 2002 auf der Militärakademie in West Point deklariert hatte:¹⁷⁶ Die Bedrohung der Vereinigten Staaten sei immens und diffus zugleich. Immens, weil die Möglichkeit eines Einsatzes von Massenvernichtungswaffen gegen amerikanisches Territorium zur realen Gefahr geworden sei. Diffus, weil der Feind selbst nicht greifbar sei: Der Feind sei eine unterstellte, vermutete oder prognostizierte Zweckallianz von „Schurkenstaaten“ und Megaterroristen, jene stellten diesen einsatzfähige Massenvernichtungswaffen zur Verfügung. Gegenüber dieser Konstellation versage Abschreckung, Verteidigung sei zwar nützlich (daher das Festhalten an der Raketenabwehr), jedoch ungenügend. Der Mangel an Information, der sich aus der genannten Feindkonstellation ergibt, erzwingt die ständige, hohe Bereitschaft zur Offensive. Die Größe der Gefahr mache Umwege über eine multilaterale, forensische Auseinandersetzung zum Risiko und verlange nach Präemption, sobald Gefahrenindikatoren sich verdichteten. Letztlich sei auch Prävention erforderlich, nämlich dort, wo instabile oder feindliche Regime daran gingen, sich Massenvernichtungswaffen zu beschaffen. Da das Zweckbündnis mit dem Terrorismus für solche Regime ebenso wenig ausgeschlossen werden könne wie ein überraschend schneller Erfolg ihrer Proliferationsbemühungen (etwa durch Technologietransfer von außen), sei ein Eingreifen geboten, sobald sich ernste Anzeichen solcher Waffenprogramme zeigten.¹⁷⁷ Die Vereinigten Staaten beanspruchen damit für sich das

174 Vgl. Czempiel, Kap. III, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.). Peter Rudolf, Wie der 11. September die amerikanische Außenpolitik verändert hat. Bilanz nach einem Jahr, Berlin (SWP-Aktuell) 2002; G. John Ikenberry, American Grand Strategy in the Age of Terror, in: Survival, Jg. 43, Nr. 4, Winter 2001, S. 19-34, hier S. 25-27.

175 The White House, The National Security Strategy of the United States of America, Washington, D.C., September 2002.

176 President Bush Delivers Graduation Speech at West Point, Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy West Point, New York, 1. Juni 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/print/20020601-3.html>.

177 The White House, a.a.O., (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), Kap. V.

aus der Notwendigkeit der Verteidigung geborene Recht, ohne den Umweg über internationale Mandatierung nur auf Grundlage einer nationalen Entscheidung an jedem Punkt der Erde, in dem sich diese Gefahrenkonstellation zusammenballt, zu intervenieren. Ihre militärische Planung, Doktrin und Ausrüstung sei entsprechend einzurichten.

Hier, wie in so vielen anderen Fragen, führte der 11. September lediglich zur deutlicheren Profilierung einer längst vor diesem Termin angelegten und weit über den Startpunkt der Bush-Administration zurückreichenden Politik. Bereits unter Clinton hatte die Beseitigung des herrschenden Regimes neben der Eindämmung von dessen militärischen Fähigkeiten ein Parallelziel gebildet, welches die Irak-Politik Amerikas ambivalent und unklar erscheinen ließ: Die deklaratorische Politik hatte die Eindämmung betont, aus vielen Äußerungen war der Wunsch, mit dem Einsatz von Sanktionen und militärischen Mitteln nebenbei einen Regimewechsel zu bewirken, klar geworden.¹⁷⁸ Der rechte Flügel der Republikaner, der mit einer Reihe prominenter Vertreter in der jetzigen Regierung vertreten ist (u.a. Cheney, Libby, Rumsfeld, Wolfowitz, Khalilzad, Bolton) hatte bereits 1998 gefordert, dieses Ziel durch erzwungenen Regimewechsel zu erreichen.¹⁷⁹ Unter Bush hat folgerichtig auch der Schwerpunkt der deklaratorischen Politik gewechselt: Nunmehr genießt das Ziel „Regimewechsel“ Vorrang, und die Eindämmung wird mit den so fokussierten Mitteln nebenbei miterreicht. Zugleich hat die Konstruktion der „Achse des Bösen“ zum Ausdruck gebracht, dass die USA sich die Übertragung dieser doppelten Zielsetzung auf andere Objekte vorbehalten.¹⁸⁰

Folgerichtig geht diese Zielsetzung mit einer Doktrin absoluter Überlegenheit in eins. Die USA wollen – in konsequenter Realisierung des 1992 noch schamhaft unterdrückten Wolfowitz-Papiers (s.o.) – ein so großes militärisches Machtdifferenzial zu allen übrigen Mächten aufrechterhalten, dass der Versuch eines militärischen Wettbewerbs von vornherein aussichtslos erscheint.¹⁸¹ Denn wenn die USA ein globales Interventionsrecht in Anspruch nehmen, werden die strategischen Interessen anderer zwangsläufig beeinträchtigt. Damit diese anderen stillhalten und keinen Schaden anrichten können, muss Amerika imposant überlegen sein. Vor allem gegenüber China, von der republikanischen Regierung stets als potentieller Rivale gewürdigt (wenn auch, siehe Zustimmung zum WTO-Beitritt, nicht durchgehend als Feind behandelt), gilt dieser Zwang zur Superiorität. Natürlich wird diese Strategie erleichtert durch die starke Annäherung zwischen den USA und Putins Russland.

Interessanterweise kommen *amerikanische* Nuklearwaffen (im Gegensatz zu denen der Schurkenstaaten) in der „Nationalen Sicherheitsstrategie“ nicht vor. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass sie ihre Rolle im strategischen Dispositiv der USA ausgespielt hätten. Von

178 Robert S. Litwak, Iraq and Iran: From Dual to Differentiated Containment, in: Robert J. Lieber (Hg.), Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century, Upper Saddle River, New Jersey 2002, S. 173-193, hier S. 180-184.

179 Peter Rudolf, „Präventivkrieg“ als Ausweg? Die USA und der Irak, Berlin (SWP-Studie) 2002.

180 George W. Bush, State of the Union Address to Congress and the Nation, abgedruckt in New York Times, 30. 1. 2002.

181 White House, a.a.O., (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), Kap. IX.

der Nationalen Sicherheitsstrategie aus gedacht, sind sie zunächst Bestandteil der genannten absoluten Überlegenheit, zu der ein nukleares Arsenal nun einmal zählt; dies erklärt das Festhalten an einer immensen Aufwuchsfähigkeit der strategischen Streitkräfte der USA auch nach den geplanten Reduktionen (s.u.). Zum anderen können sie im Extremfall auch zur Waffe der Präemption werden, dort nämlich, wo es um die Zerstörung von Massenvernichtungswaffen und deren Produktionsstätten oder den direkten Angriff auf die Führungsbunker von „Schurkenstaaten“, vielleicht auch von konventionell nicht erreichbaren Unterschlupfen von Terroristenführern geht.¹⁸² Die National Security Strategy lässt diese Funktionen nur zwischen den Zeilen erahnen. Expliziter war ein früheres Dokument, die neue Nuclear Posture Review.

4.2. Nuklearstrategie: Der neue Nuclear Posture Review

Nachdem die Bush-Administration knapp ein Jahr im Amt war, am 31. Januar 2001, legte das DoD dem Kongress einen neuen Nuclear Posture Review (NPR) vor, die Verteidigungsminister Rumsfeld einige Monate zuvor in Auftrag gegeben hatte.¹⁸³ Es handelt sich um eine Analyse der zukünftigen Verteidigungsplanung für die nächsten fünf bis zehn Jahre, die in enger Kooperation mit dem DoE erarbeitet wurde. Am 9. Januar hielt das DoD eine Pressekonferenz ab, um eine Zusammenfassung der wichtigsten Punkte vorzustellen. Der Gesamttext blieb jedoch unter Verschluss. Aber am 9. März 2002 gelangten die Los Angeles Times und die New York Times in Besitz des gesamten Texts. Kurz darauf erschienen aussagekräftige Auszüge im Internet.^{Fehler! Textmarke nicht definiert.} Sie lösten Befürchtungen aus, dass die Bush-Administration neue Kernwaffen entwickeln könnte.¹⁸⁴

Wenn man den neuen NPR mit der der Vorgängerregierung vergleicht (Abschnitt 3.2), erkennt man Kontinuitäten, aber auch bedeutende Abweichungen:¹⁸⁵ Kontinuitäten ergeben sich daraus, dass auch die Bush-Administration, wie die beiden Vorgängerregierungen, die Notwendigkeit anerkennt, die Größe des Nukleararsenals dem Ende des Kalten Krieges anzupassen. Es heißt zu Beginn, dass der NPR „die Kalte-Kriegs-Praktiken der nuklearen Planungen hinter sich lässt.“ Aber trotzdem empfiehlt er, rund 2000 strategische Sprengköpfe stationiert zu lassen, genauer, 3.800 bis 2007 und 1.700 – 2.200 bis 2012. Darüber hinaus sollen mehrere tausend Sprengköpfe in Reserve gehalten werden, so dass sie schnell wieder in Dienst gestellt und auch eingesetzt werden können.

182 Mark Bromley/David Grahame/Christine Kucia, Bunker Busters: Washington's Drive for New Nuclear Weapons, London/Washington, D.C. (BASIC Research Report) 2002, Kap. 1.

183 Nuclear Posture Review [Excerpts], Submitted to Congress on 31. Dezember 2001, 8. Januar 2002, www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm.

184 Siehe z.B. Charles D. Ferguson, Mini-Nuclear Weapons and the U.S., <http://www.cns.miis.edu/pubs/week/020408.htm>, siehe auch „Op-Eds and Opinion Pieces“ in Charles D. Ferguson, Nuclear Posture Review – Relevant Resources, http://www.nti.org/e_research/e3_15c.html, Monterey Institute for International Studies, 2002.

185 Charles Ferguson, Nuclear Posture Review – Issue and Analysis, http://www.nti.org/e_research/e3_15b.html, Monte Nuclear Posture Review, CNS Research Story of the Week, 8. April 2002, Monterey Institute for International Studies, 2002; Karl-Heinz Kamp, Ein „Geheimer Atomplan“ der USA? Hintergrundinformationen zum „Nuclear Posture Review“, Arbeitspapiere der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nr. 62, 2002.

Die „Peacekeeper“-Interkontinentalraketen, die 10 Sprengköpfe tragen können, und ihre Silos werden nicht zerstört, sondern eingemottet.¹⁸⁶ Die einzige Rechtfertigung für so ein riesiges Arsenal ist nach wie vor die Abschreckung Russlands. Aber diese Rechtfertigung unterscheidet sich kaum von der Politik Clintons und Bushs des Ersten. Die Unsicherheit über die zukünftige russische Außenpolitik hat auch die Vorgängerregierungen motiviert, ein massives Arsenal in Reserve zu behalten. Die Zahlen entsprechen im wesentlichen den Plänen der Clinton-Regierung für einen möglichen START-III-Vertrag, die sie 1997 auf dem Helsinki-Gipfel angekündigt hatte (vgl. Abschnitt 3.3.4). Aber es gibt noch einen wichtigen Rückschritt hinter die Politik Clintons: Dieser strebte auch mehr Transparenz und Irreversibilität an, z. B. dadurch, dass er auch die Verifikation der Sprengkopfzerlegung einbeziehen wollte. Stattdessen verzichtet der NPR auf die Zerstörung der Sprengköpfe. So fehlt dieser Teil auch in dem Vertrag („SORT“), den Bush und Putin auf ihrem Gipfel im Mai 2002 abschlossen. Laut inoffizieller Quellen besitzen die USA ungefähr 5000 intakte Reservesprengköpfe, darüber hinaus noch Komponenten für weitere 12.000 Sprengköpfe, die schnell wieder zusammengebaut werden können.¹⁸⁷ Auf die Abrüstung taktischer Kernwaffen verzichtet der NPR ebenfalls, stattdessen bemerkt er, dass solche „nichtstrategischen Waffen“ im U.S.-Nukleararsenal enthalten sind. Diese Zahl dieser taktischen Kernwaffen ist rund 1.100, davon sind noch 150 in Europa, auch in Deutschland stationiert. Russland hat noch mehr als 3.600 taktische Kernwaffen stationiert.¹⁸⁸

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre hatten sich Stimmen gemehrt, die auf eine Verlängerung der Vorwarnzeiten drängten, um das Risiko eines Nuklearkriegs aus Versehen zu verringern.¹⁸⁹ Der NPR strebt dagegen genau das Gegenteil an: die Vorwarnzeiten sollen verkürzt werden, und eine Aufrüstung soll schnell wieder möglich sein. Das Ziel ist mehr *Reversibilität* des Abrüstungsprozesses. Dem Risiko eines versehentlichen Nuklearkrieges soll mit dem Ausbau der Raketenabwehr begegnet werden. Selbst die Reservesprengköpfe sollen im Alert-Status verbleiben, so dass sie praktisch sofort eingesetzt werden können.

Russland befand sich immer noch auf der Liste möglicher Zielländer, zusammen mit Nordkorea, Iran, Irak, Syrien, Libyen und China. Auch diese Liste entspricht bereits der Planung der Vorgängerregierung, die den potentiell präemptiven Einsatz von Kernwaffen gegen „Proliferatoren“ ebenfalls vorgesehen hatte. Mögliche Einsatzszenarien für

186 Natural Resources Defense Council, Faking Nuclear Restraint: The Bush Administration's Secret Plan For Strengthening U.S. Nuclear Forces, www.nrdc.org/media/pressreleases/2020013a.asp.

187 Vgl. Young, Gronlund, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.), Anthony H. Cordesman, The Impact of the US Nuclear Posture Review, Report, Center for Strategic and International Studies, 10. Januar 2002.

188 Siehe Anhang von Potter et al., a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

189 Beispiele sind Bruce G. Blair, Global Zero Alert for Nuclear Forces, Brookings Occasional Papers, Washington, D.C., 1995; Lachlan Forrow, Bruce G. Blair, Ira Helfand, George Lewis, Theodore Postol, Victor Sidel, Barry S. Levy, Herbert Abrams, Christine Cassel, Accidental Nuclear War – A Post-Cold War Assessment, The New England Journal of Medicine, 30. April 1998, Jg. 338, Nr. 18, Alexej Arbatov, Dealerting Nuclear Forces: A Substitute or Supplement to Disarmament?, in: Background Papers of the Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons, 303, August 1996.

Kernwaffen wurden nun explizit ausgeweitet: sie sollen nicht nur abschrecken, sondern auch auf eine „ganze Reihe von Bedrohungen“ antworten, u.a. auf Angriffe auch mit konventionellen, chemischen oder biologischen Waffen, außerdem auf „überraschende militärische Entwicklungen“.¹⁹⁰

Darüber hinaus fordert der NPR eine flexiblere Militärplanung, die sich weg von der sogenannten bedrohungsorientierten zu einer kapazitätsorientierten Verteidigung bewegen soll. Dadurch sollen sich die USA schneller auf neue Gegebenheiten einstellen können. Traditionell sind die amerikanischen strategischen Waffen in einer Triade organisiert, stationiert bei land-, see- und luftgestützten Truppen. Der neue NPR betont, dass Kernwaffen weiterhin eine zentrale Rolle in der Kriegsführung spielen werden. Sie skizziert eine neue Triade, deren erste Komponente aus der bisherigen Nuklearverteidigung zusammen mit verbesserter konventioneller Rüstung bestehen soll. Die zweite Komponente umfasst aktive und passive Verteidigung mit einer fundamentalen Rolle für die Raketenabwehr, und die dritte Komponente beinhaltet schließlich die Entwicklung einer Verteidigungsinfrastruktur, die schnell auf Veränderungen der Sicherheitslage reagieren kann. Insgesamt handelt es sich aber um Konzepte, die bereits während der Vorgängeradministrationen vorgedacht worden waren.

Außerdem diskutiert der neue NPR die Notwendigkeit für neue Waffensysteme, vor allem mit dem Zweck, unterirdische Silos und Bunker zu treffen, in denen Massenvernichtungswaffen stationiert sein könnten. Hierfür studieren das DoD und das DoE sowohl nukleare als auch konventionelle Systeme. Kritiker befürchten, dass dies wieder zu neuen Nukleartests führen könnte. Auch diese Pläne sind nicht neu und spiegeln die Pläne der Vorgängerregierungen wider, die – ohne Nukleartests – während der 90er Jahre zur Entwicklung des B-61-11 Erdeindring-Gefechtskopfes geführt haben (vgl. Abschnitt 3.3.1). Dessen Möglichkeiten, wirklich unterirdische Bunker zu treffen, sind aber begrenzt, darüber hinaus würde ein solcher Einsatz auch einen sehr großen Fall-out produzieren.¹⁹¹ Die Fähigkeiten konventioneller Waffen sind sogar noch begrenzter. Waffenspezialisten haben daher vorgeschlagen, einen völlig neuen Sprengkopf zu entwickeln, in klarem Gegensatz zu der Ankündigung der Clinton-Administration, darauf in Zukunft zu verzichten. Dessen radioaktiver Fallout sollte minimiert werden, und er sollte so gehärtet werden, dass ein tieferes Eindringen möglich wäre.¹⁹² Andere Experten widersprechen, der Fallout sei immer unakzeptabel hoch und eine so extreme Härtung wie gefordert sei prinzipiell nicht möglich.¹⁹³

Über die Entwicklung von neuen Sprengkopftypen hinaus sollen aber auch die Produktionskapazitäten ausgebaut werden. Im NPR heisst es „for the long term a new modern production facility will be needed to deal with the large-scale replacement of

190 Vgl. Young, Gronlund, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

191 Vgl. Ferguson, a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

192 Stephen M. Younger, „Nuclear Weapons in the Twenty-First Century,“ Los Alamos National Laboratory Report, LAUR-00-2850, 27. Juni 2000, <http://www.fas.org/nuke/guide/usa/doctrine/doe/younger.htm>.

193 Robert W. Nelson, Low-Yield Earth-Penetrating Nuclear Weapons, FAS Public Interest Report, Nr. 1, Januar/Februar 2001, Jg. 54, <http://www.fas.org/faspir/2001/v54n1/weapons.htm>.

components and new production.” Auch das Stockpile Stewardship wird weiterhin als wichtiges Projekt im höchsten nationalen Interesse angesehen (vgl. Abschnitt 3.3.1).

Diese Elemente des NPR lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass für die Bush-II-Administration die Bedeutung von Kernwaffen zu- statt abnimmt, dass sie neue Rollen für Kernwaffen und mehr Flexibilität sehen will, und dass sie durch den Ausbau der Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen diese Bedeutung perpetuieren möchte.

In einem wichtigen Aspekt unterscheidet sich der neue NPR in besorgniserregender Weise von der Clinton-Administration: Sie lehnt Rüstungskontrolle ab, um größtmögliche Flexibilität in ihren Handlungen zu erreichen. Während sich die Clinton-Administration bemühte, den ABM-Vertrag zu erhalten, hat ihn die Bush-Regierung aufgekündigt, um sich freie Hand bei der Entwicklung der Raketenabwehr zu verschaffen. Die vorherige Administration befürwortete auch die Ratifikation und das Inkrafttreten des CTBT, die neue hat dagegen nicht vor, sich um eine Ratifizierung zu bemühen. Der NPR schlägt außerdem vor, wieder Teams für „fortgeschrittene Sprengkopfdesigns“ zusammenzustellen und die Zeit für die Vorbereitung neuer Nukleartests zu verkürzen, von 2-3 Jahren auf weniger als ein Jahr.

Der NPR – zumindest in den Auszügen, die bekannt worden sind – erwähnt den NVV mit keinem Wort, umso weniger die darin enthaltene Verpflichtung, Verhandlungen mit dem Ziel einer kernwaffenfreien Welt aufzunehmen. Stattdessen fordert der NPR explizit, auch einige Nichtkernwaffenstaaten in die Liste der Zielländer aufzunehmen. Dies steht im Gegensatz zu früheren Beteuerungen der Kernwaffenstaaten, dies als Anreiz für andere Länder, auf Kernwaffen zu verzichten, nicht zu tun.

Der NPR wurde in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Praktisch alle mit nuklearer Abrüstung befassten Aktivistengruppen und Think Tanks veröffentlichten kritische Stellungnahmen;¹⁹⁴ erzielten aber kaum öffentliche Resonanz. Sowohl Gegner als auch Befürworter der im NPR beschriebenen Politik wandten sich gegen seine Geheimhaltung. Da er ein politisches Dokument sei und kein Plan für konkrete Handlungen, müsse er veröffentlicht werden.¹⁹⁵

194 Siehe z.B. Stephen Young and Lisbeth Gronlund, A Review of the 2002 US Nuclear Posture Review, Union of Concerned Scientists Working Paper, 14. Mai 2002, http://www.ucsusa.org/security/NPR_review.pdf; Arms Control Association, Parsing the Nuclear Posture Review, An ACA Panel discussion, März 2002, http://www.armscontrol.org/act/2002_03/panelmarch02.asp?print; Ploughshares Letter To The Prime Minister On The Us Nuclear Posture Review (NPR), 13. März 2002, <http://www.ploughshares.ca/CONTENT/CURRENT%20ISSUES/USNPRletMar02.html>; International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW), The US Nuclear Posture Review: How the NPR Repudiates the NPT, 14. März 2002, <http://www.ippnw.org/NuclearPosture.html>; Nuclear Watch New Mexico, The Cutting Edge of Future U.S. Nuclear Weapons?, März 2002, <http://www.nukewatch.org/facts/nwd/NWNMHDBT.pdf>; Evan S. Medeiros and Jing-dong Yuan, The U.S. Nuclear Posture Review and China's Responses, Research Story of the Week, Monterey Institute of International Studies (MIIS), 1. April 2002; <http://cns.miis.edu/pubs/week/020401.htm>; Bruce Blair, U.S. Nuclear Posture and Alert Status Post Sept. 11, Presentation for The Carnegie Non-Proliferation Project, 28. Januar 2002, <http://www.cdi.org/nuclear/post911-pr.cfm>

195 FAS Project on Government Secrecy, Nuclear Posture Review Excerpts Now Online, Secrecy News from the FAS Project on Government Secrecy, Volume 2002, Issue Nr. 21, 14. März 2002, <http://www.fas.org/sgp/news/secrecy/2002/03/031402.html>.

In der Verteidigungsplanungsrichtlinie (Defense Planning Guidance), dem offiziellen Planungsdokument des Pentagon, wurden die bunkerbrechenden Kernwaffen dann wenige Monate später in die Strategie der Präemption eingefügt: Solche Waffen seien zu entwickeln, weil es der Präemptivstrategie andernfalls an einem notwendigen Instrument mangle.¹⁹⁶

4.3. Die nukleare Rüstungskontrollpolitik

4.3.1. Strategische Nuklearwaffen: Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT)

Während des Washington-Gipfels im November 2001 kündigte Bush die Reduzierungen des amerikanischen Kernwaffenarsenals an. Putin, der im November 2000 vorgeschlagen hatte, auf jeweils 1.500 Sprengköpfe herunterzugehen, antwortete sofort mit einer identischen Ankündigung. Er bestand darauf, diese Reduzierungen in einem formalen und verpflichtenden Dokument festzuschreiben. Bush zögerte zunächst: In seiner Ankündigung der Reduzierungen sagte er, „die endlosen Stunden der Diskussionen“, die schließlich zu den START-Verträgen geföhrt hätten, seien nicht länger nötig, denn die USA und Russland hätten „eine auf Vertrauen gegründete Beziehung“.¹⁹⁷ Aber in einer späteren Rede in der russischen Botschaft gestand er Putin zu, dass auch ein Vertrag abgeschlossen werden solle. Dies hatte auch den Zweck, die Empörung über den gleichzeitig angekündigten Rückzug vom ABM-Vertrag abzumildern. Später kündigte Sicherheitsberaterin Rice an, dass ein Vertrag auch „vielleicht... Verifikationsverfahren aus anderen Verträgen“ enthalten könne. Es handele sich aber nicht um einen Rüstungskontrollvertrag.¹⁹⁸ Demokratische Senatoren kritisierten dieses Zögern. Ein Vertrag würde nicht nur Fragen klären, er würde auch dem Senat, der ihn ratifizieren müsse, den gebührenden Respekt zollen.^{Fehler! Textmarke nicht definiert.}

Am 24. Mai 2002 unterzeichneten Bush und Putin eine Vereinbarung, ihre Arsenale den Ankündigungen entsprechend zu kürzen und bei der Bekämpfung des Terrorismus zusammenzuarbeiten.¹⁹⁹ Der Vertrag umfasst lediglich 475 Worte. Er ist ein völkerrechtlich bindender Vertrag, der beide Seiten verpflichtet, ihre stationierten strategischen Systeme bis zum Dezember 2012 auf 1,700 – 2,200 zu reduzieren. Er enthält aber keinerlei Bestimmungen darüber, was mit den Trägersystemen oder den Sprengköpfen geschehen soll. Jede Seite kann selbst über die Zusammensetzung ihrer Arsenale bestimmen. Ein bilaterales „Vertragskomitee“ wird sich zweimal jährlich treffen, bis der Vertrag 2012

¹⁹⁶ William M. Arkin, The Best Defense, Los Angeles Times, 14. 7. 2002.

¹⁹⁷ Philipp C. Bleek, Bush, Putin Pledge Nuclear Cuts, Implementation Unclear, Arms Control Today, Dezember 2001.

¹⁹⁸ „Transcript: Afghanistan Dominates Bush-Putin Talks, Rice Says,“ Washington File, U.S. Department of State Web Site, 15. November 2001, <http://usinfo.state.gov/products/washfile/>; „Transcript: Backgrounder on Putin Visit By Senior U.S. Officials,“ Washington File, U.S. Department of State Web Site, 13. November 2001, <http://usinfo.state.gov/products/washfile/>.

¹⁹⁹ Dana Milbank, Bush, Putin Sign Nuclear Arms Treaty, The Washington Post, Friday, Mai 24, 2002 <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=&contentId=A3098-2002Mai24¬Found=true>

ausläuft. Die Verpflichtungen erlöschen dann. Darüber hinaus sind keine Transparenz- oder Verifikationsmaßnahmen vorgesehen. Beide Seiten bleiben also in der Vertragserfüllung extrem flexibel.

Keines der bei dem Treffen veröffentlichten Dokumente erwähnt den START-II-Vertrag. Dies hatte zur Folge, dass sich Russland nicht mehr an diesen Vertrag gebunden fühlt. Als am 13. Juni 2002 die USA den ABM-Vertrag verließen, gab das russische Außenministerium eine entsprechende Erklärung ab. Mit dem Austritt aus dem ABM-Vertrag und der fehlenden amerikanischen Ratifizierung von START-II seien alle Voraussetzungen entfallen, unter denen sich Russland noch an den Vertrag gebunden fühlen könne.²⁰⁰ Als Folge kann Russland seine SS-18, die mit je 10 Sprengköpfen bestückt sind, modernisieren und in Alarmbereitschaft behalten. Ihre Lebensdauer könnte von 2008 bis auf 2015 verlängert werden. Unter START-II hätten diese Systeme verschrottet werden müssen (vgl. Abschnitt 2.3.1).

Putin machte deutlich, dass es bedeutsame Meinungsverschiedenheiten über den Vertrag gab: Während Bush „abgerüstete“ Kernwaffen weiterhin in Reserve halten wollte, sah Putin die Notwendigkeit, einige Teile des Arsenalns ganz zu eliminieren. Während die Amerikaner durch eine solche Reserve die Möglichkeit haben, schnell wieder aufzurüsten, ist der Abrüstungsprozess auf russischer Seite kaum reversibel. Daher wollten die Russen von Anfang an eine mögliche amerikanische Wiederaufrüstung mitthematisieren. Sie schlugen zwei Lösungen vor: Die verifizierte Zerstörung von Sprengköpfen oder die Zerstörung der Trägersysteme selbst. Beides hätte eine Wiederaufrüstung erschwert. Während die erste Option seit dem Helsinki-Gipfel 1997 diskutiert wird, nannten die Russen die zweite erst kurz vor Ende der Verhandlungen.²⁰¹ Die Amerikaner insistieren jedoch auf der Option, die Sprengköpfe intakt zu lagern, damit sie eventuell schnell wieder aufrüsten können – eine Option, die sich auch schon im NPR ankündigte – dies schuf russisches Misstrauen und entwertete den Vertrag.²⁰²

Immerhin vereinbarten beide Seiten, weiter über Transparenz und Verifikation zu verhandeln. Weil diese beiden Elemente fehlen, ist der Vertrag so kurz geworden und sieht eher aus wie ein Entwurf zum Beginn langer Verhandlungen. Obwohl die Russen die Irreversibilität der Reduzierungen sehr wichtig finden, boten sie keine konkreten und machbaren Vorschlägen an – zu kurz war die Vorlaufzeit vor Unterzeichnung, diese auszuarbeiten, und zu kontrovers wurde das Thema Transparenz auch in Russland diskutiert. Die Verifikation der Zerlegung von Sprengköpfen stößt an die sensitivsten Informationen über Sprengköpfe, und obwohl es schon seit einigen Jahren erfolgreiche bilaterale Arbeitsgruppen zu diesem Thema gibt, arbeiten diese noch auf einer eher

200 Russian Ministry of Foreign Affairs, On Legal Status of the Treaty Between Russia and the USA on Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, 14. Juni 2002, <http://www.ransac.org/new-web-site/pub/nuclearnews/06.17.02.html#2f>

201 Nikolai Sokov, „START III“: An End Or Beginning of Negotiations, Research Story of the Week, 23. Mai 2002, <http://cns.miis.edu/pubs/week/020513.htm>.

202 Rose Gottemoeller, The New U.S. Russian Nuclear Agreement, Proliferation Brief, Jg. 5, Nr. 9, 14. Mai 2002, <http://www.ceip.org/files/nonprolif/templates/Publications.asp?p=8&PublicationID=981>.

technischen Ebene.²⁰³ Die Ergebnisse sind noch nicht reif, in Politik umgesetzt zu werden, umso weniger als sowohl in den USA als auch in Russland die Stimmung derzeit einer Erhöhung der Transparenz nicht günstig ist (vgl. Abschnitt 3.3.4).

4.3.2. CTR

Obwohl einige CTR-Programme vertraglich festgelegt sind – meistens auf ministerieller Ebene – gibt es viele Aktivitäten, die keinerlei formale Absicherung haben. Dies macht ihre Finanzierung krisenanfällig. Andererseits sind sie weniger abhängig von den aktuellen politischen U.S.-russischen Beziehungen.²⁰⁴ Hierzu hat nicht zuletzt Clintons Politik der Offenheit beigetragen, da sie eine Zusammenarbeit auf technischer Ebene ohne starken bürokratischen Einfluss erlaubte (vgl. Abschnitt 3.3.3). Bush hatte während seiner Wahlkampagne angekündigt, das CTR-Programm beizubehalten. Er versprach auch, beim Kongress mehr Mittel für die Zerstörung von russischen Sprengköpfen zu beantragen. Andererseits hatte er die aktive Zusammenarbeit der Clinton-Administration mit Russland wegen der zu großen Preisgabe sensibler Informationen kritisiert.

Bei seinem Amtsantritt erhielten verschiedene Bedenken ein stärkeres Gewicht:²⁰⁵ Vor allem die russische Kooperation mit Iran beim Bau des Busheer-Leichtwasserreaktors führte zu Überlegungen in der Regierung, die Finanzierung des CTR zu kürzen. 2000 verweigerte der Kongress aus diesem Grund die Mittel für bestimmte Projekte.²⁰⁶ 2001 kürzte er eine ganze Reihe von Einzelprojekten. Das für 2002 vorgeschlagene Budget lag um über 30 % unter dem Budget des Vorjahres.²⁰⁷

Nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 änderte sich diese Politik wieder. Bush nannte die CTR-Bemühungen „unsere höchste Priorität“.²⁰⁸ Eine Analyse des State Department, die ungefähr 30 Projekte untersuchte, kam zu dem Schluss, dass „die meisten CTR-Programme gut arbeiten, gut verwaltet werden und sich auf die wesentlichen Prioritäten konzentrieren.“²⁰⁹ Besonders gefördert werden sollten unter anderem

203 Siehe z.B. Oleg Bukharin and Kenneth Luongo, U.S.-Russian Warhead Dismantlement Transparency: The Status, Problems, and Proposals, PU/CEES Report Nr. 314, April 1999; Steve Fetter, A Comprehensive Transparency Regime for Warheads and Fissile Materials, Arms Control Today, Januar/Februar 1999.

204 Während der NATO-Angriffe im ehemaligen Jugoslawien gab es eine russische Diskussion über die Fortsetzung der CTR-Aktivitäten. Siehe hierzu Yevgeny Maslin, The CTR Program and Russia's National Security Interests, Yaderny Kontrol Digest, Winter 2000.

205 Kenneth N. Luongo, The Uncertain Future of U.S.-Russian Cooperative Security, http://www.armscontrol.org/act/2001_01-02/luongojanfeb01.asp

206 Ebenda.

207 William Hoehn, Analysis of the Bush Administration's Fiscal Year 2002 Budget Requests for U.S.-Former Soviet Union Nuclear Security: Department of Energy Programs, Russian-American Nuclear Security Advisory Council (RANSAC), 18. April 2001, <http://www.ransac.org/new-web-site/index-oldbrowser.html>.

208 Matthew Bunn/John P. Holdren/Anthony Wier, Securing Nuclear Weapons and Materials, Seven Steps for Immediate Action, Report, Harvard, Mai 2002.

209 White House Fact Sheet – Administration Review Of Nonproliferation and Threat Reduction Assistance to the Russian Federation, 27. Dezember 2001, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/12/20011227.html>.

die Entsorgung von kernwaffenfähigem Material und die Verbesserung der Transparenz und Inventarisierung der russischen Sprengköpfe. Frühere Fassungen dieses Reports sollen dagegen sehr kritisch gewesen sein und weitreichende Kürzungen empfohlen haben.²¹⁰ Tatsächlich wurden vergangene Kürzungen zurückgenommen. Das vorgeschlagene Budget für 2003 umfasste ungefähr 1 Milliarde U.S. \$. Diese Summe entspricht damit ungefähr den Mitteln, die Clinton schon für 2001 vorgeschlagen hatte, ging aber nicht darüber hinaus, was von vielen Kritikern als zu halbherzig beanstandet wurde.²¹¹ Das Projekt zur Transparenz der russischen Sprengköpfe litt außerdem unter der Weigerung der USA, reziproke Maßnahmen bei sich zuzulassen und die eigenen Sprengköpfe nicht zu verschrotten, sondern in Reserve zu halten (vgl. Abschnitt 4.3.1)

4.3.3. Cut-off und Teststopp

Die Bush-Administration in ihrer Skepsis gegenüber Rüstungskontrolle hat nicht vor, den CTBT dem Senat noch einmal vorzulegen. In der Administration sind die Meinungen gespalten zwischen denen, die ihn ablehnen und denen, die glauben, dass eine Ratifizierung im nationalen amerikanischen Interesse sei. Manche fordern sogar, die U.S.-Unterschrift unter den Vertragstext zurückzuziehen. So weit ist die Administration bisher nicht gegangen. Aber sie blieb der Sonderkonferenz der Mitgliedstaaten zur Beschleunigung der Ratifizierung im November 2001 fern.²¹² Ebenso votierten die USA gegen einen japanischen Resolutionsvorschlag in den Vereinten Nationen, der sich für eine Verlängerung des Testmoratoriums und ein frühes Inkrafttreten des CTBT aussprach und gegen einen Vorschlag, den CTBT auf die Tagesordnung der UN-Generalversammlung zu setzen.²¹³

Allerdings sprach die Administration sich dafür aus, das freiwillige Testmoratorium zunächst aufrechtzuerhalten und das internationale Überwachungssystem, das derzeit aufgebaut wird, beizubehalten. An der Verifikation äußerte sie ein Interesse, da sie als Ergänzung der nationalen Detektionsmittel gesehen wurde. Jedoch beabsichtigte die Administration nicht, Mittel für Aktivitäten zur Verfügung stellen, die spätere Vor-Ort-Inspektionen vorbereiten sollen.

Die Diskussion über den CTBT wurde von drei Themen beherrscht:²¹⁴ Das erste war die lauter werdende Forderung, einen neuen Erdeindringgefechtsskopf zu entwickeln (vgl.

210 Jon Wolfsthal, Bush Backs Russian Programs, Carnegie Analysis, 4. Januar 2002, <http://www.ceip.org/files/nonprolif/templates/article.asp?NewsID=1983>.

211 Bunn et al., a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

212 Phillipp C. Bleek, UN Conference Shows Support for Test Ban; U.S. Absent, Arms Control Today, Dezember 2001

213 Lawrence Scheinman, Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) – Issue Brief, Monterey Institute for International Studies, April 2002, http://www.nti.org/e_research/e3_9b.html

214 Siehe z.B. Kathleen C. Bailey, The Comprehensive Test Ban Treaty: An Update on the Debate, National Institute for Public Policy, März 2001, <http://www.nipp.org/Adobe/CTBT%20Update.pdf>; National Institute for Public Policy, The Comprehensive Test Ban Treaty: Few Benefits - Very High Costs, <http://nipp.org/3.php>; Rebecca Johnson, Boycotts and Blandishments: Making the CTBT Visible, Acronym Institute, Issue Nr. 61, November-Dezember 2001; Daryl G. Kimball, CTBT Rogue State? Arms Control Today, Dezember 2001.

Abschnitte 3.3.1 und 4.2). Dies wäre nur möglich mit neuen Nukleartests. Die Administration wollte sich hierfür zumindest die Option offen halten. So hält sie zwar das Testmoratorium weiter aufrecht, vermied jedoch, es offiziell auf unbestimmte Zeit hinaus auszudehnen.

Das zweite war die altbekannte Diskussion darüber, ob das Stockpile Stewardship ausreichend sei, um die Zuverlässigkeit des Arsenal zu überprüfen. Kritiker behaupteten, dass ohne weitere Nukleartests das Vertrauen in seine Funktionsfähigkeit langfristig nicht aufrechterhalten werden könne, CTBT-Unterstützer hielten dagegen, dass hierfür das Stockpile Stewardship vollkommen ausreiche.²¹⁵

Das dritte Thema war schließlich die Verifikation. Fortgeschrittene Kernwaffenstaaten seien in der Lage, sehr kleine Nukleartests durchzuführen, die man nicht entdecken könne, die aber ausreichen, neue Kernwaffen zu entwickeln – so die Kritiker. Tatsächlich zitierten einige Regierungsmitglieder Geheimdienstinformationen, demzufolge Russland dabei ist, auf Novaja Semlja hydronukleare Tests vorzubereiten.²¹⁶ Unabhängige Beobachter spekulierten, dass diese Geschichte erfunden sei, um die Glaubwürdigkeit des CTBT zu unterhöhlen. Denn der CTBT sei verifizierbar, seine zukünftige Verifikation zusammen mit den nationalen Mitteln der USA können auch diese Nukleartests entdecken. Auch diese Diskussion ist altbekannt und enthielt keine Argumente, die nicht schon in früheren Studien ausführlich untersucht worden wären. Die jüngste war ein Report unter der Leitung des früheren Generals John Shalikashvili, der noch von der Clinton-Regierung in Auftrag gegeben wurde.²¹⁷ Sie kam zu dem Schluss, dass es einige Nachteile des Vertrages gebe, dass aber seine Vorteile bei weitem überwiegen.

Auch beim Cutoff gab es nach Antritt Bushs keine weiteren Fortschritte (vgl. Abschnitt 3.3.2). Die Lähmung der Genfer CD bestand fort, und an den Gründen dafür gab es keine Änderung.²¹⁸ Die Bush-Regierung hat seit Amtsantritt keinerlei Bemühungen gezeigt, mit neuen Vorschlägen die Blockade zu brechen.

Seit 2001 veranstalten einige Delegationen außerhalb der offiziellen CD-Strukturen Seminare und informelle Diskussionen.²¹⁹ Seit 2002 versucht darüber hinaus die niederländische Delegation, Diskussionen, ebenfalls außerhalb der CD, zu organisieren, die auch Verhandlungen zum Teil vorwegnehmen könnte. Diesen Aktivitäten hat sich die

215 Auch die verschiedenen sehr gründlichen Studien über das Stockpile Stewardship konnten diese Diskussion nicht beenden. Vgl. a.a.O. (Anm. Fehler! Textmarke nicht definiert.).

216 US Concern over Russia Testing as Congress Considers Test Readiness, New Weapons, Disarmament Diplomacy, Issue Nr. 65, Juli - August 2002, <http://www.acronym.org.uk/dd/dd65/65nr05.htm>. Bei hydronuklearen Tests handelt es sich um Nukleartests, deren Kernenergiefreisetzung so gering ist, daß seismische Detektoren nicht ansprechen.

217 U.S. State Department, Findings and Recommendations Concerning the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (Shalikashvili Report), 4. Januar 2001, http://www.state.gov/www/global/arms/ctbtpage/ctbt_report.html; siehe auch US Scientific Panel Defends CTBT, Disarmament Diplomacy, News Review, Issue Nr. 66, September 2002, <http://www.acronym.org.uk/dd/dd66/66nr06.htm>.

218 Rebecca Johnson, No Movement on Fissban despite repeated pleas for negotiations, Stalemate Update, November 2001, <http://www.acronym.org.uk/fissban/index.htm>.

219 Veranstalter waren die Delegationen Deutschlands, Japans, Australiens und der Niederlande, z.T. zusammen mit unabhängigen Instituten.

U.S.-Delegation nicht in den Weg gestellt. Verschiedene Delegationen machten aber ihre Skepsis deutlich: wenn schon China nicht dabei sei, müssten mindestens alle anderen Kernwaffenstaaten und Indien, Pakistan und Israel mitmachen. Da dies jedoch sehr unwahrscheinlich ist, besteht für die USA kein Anlass, zu Diskussionen oder Verhandlungen außerhalb der CD eine Position zu beziehen.

4.3.4. Nichtverbreitung und „Defensive Präemption“

Wie Rüstungskontrolle insgesamt, so rutschte auch die multilaterale Nichtverbreitungspolitik auf der Prioritätenliste beträchtlich nach unten. Die „National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction“ vom Dezember 2002 nennt an erster Stelle Counterproliferation, d.h. die militärischen Vorkehrungen. Nichtverbreitung steht an zweiter Stelle, gefolgt von der Nachsorge. Innerhalb der Nichtverbreitung werden CTR und die Exportkontrollen hervorgehoben, immerhin finden multilaterale Regime freundliche Erwähnung, wobei freilich die Abrüstungsverpflichtung der USA aus dem Nichtverbreitungsvertrag nicht erwähnt wird.²²⁰

Die nukleare Nichtverbreitung wurde insgesamt von der Rückstufung multilateraler Rüstungskontrolle weniger direkt betroffen als die biologische (sie erlegt den USA auch weitaus weniger Verpflichtungen auf). Dort beendete die amerikanische Verweigerung, weiter über ein Transparenzprotokoll zu reden, acht Jahre intensiver Arbeit der Vertragsgemeinschaft, das Biowaffen-Übereinkommen zu stärken. Im Vorbereitungsausschuss für die Überprüfung des NVV nahm die US-Delegation keine vergleichbar destruktive Haltung ein. Jedoch machte die Nuklearpolitik des Pentagon klar, dass die Administration nicht daran dachte, sich an die 2000 vereinbarten dreizehn Schritte zu halten, mit denen die Kernwaffenstaaten ihre Verpflichtungen aus Art. VI des NVV einlösen sollten: So wird man die Aufkündigung des ABM-Vertrages nicht mit dem Versprechen vereinbaren können, den Vertrag als „Eckstein von Stabilität zu stärken“. Die USA haben zudem, keinerlei Anstalten gemacht, taktische Kernwaffen in die Rüstungskontrolle einzubeziehen, haben, statt Irreversibilität zu verhandeln, die Umkehrbarkeit von Abrüstung mit Bedacht in den SORT-Vertrag eingebaut, durch den Verzicht auf Verifikation Transparenz nicht erhöht, sondern eher gesenkt und die Rolle der Kernwaffen im Rahmen der „präemptiven Verteidigung“ erweitert, anstatt sie einzuschränken. Es ist somit deutlich geworden, dass das im Jahre 2000 von den Vertragsparteien beschlossene Programm in Washington als nicht bedeutsam oder gar verbindlich angesehen wird.

Vizepräsident Cheney hatte den geringen Stellenwert multilateraler Nichtverbreitungspolitik charakterisiert, als er erklärte, im Kalten Krieg seien diese Instrumente zwar nützlich gewesen; im Krieg gegen den Terror müssten sie jedoch als bedeutungslos angesehen werden, da Terrororganisationen wie Al Qaida weder Vertragsparteien seien

220 The White House, National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, Washington, D.C., Dezember 2002. Vgl. auch die Erläuterungen des zuständigen Abteilungsleiters im Nationalen Sicherheitsrat, Robert Joseph, der die multilateralen Regime noch etwas stiefmütterlicher behandelt, Robert G. Joseph, Countering Weapons of Mass Destruction in a New National Security Strategy, in: The Monitor, Nr. 1, Winter/Frühjahr 2003, S. 3-5.

noch sich an irgendeine Norm halten würden.²²¹ Das war freilich ein trivialer Befund; dass jedoch die Frage gar nicht gestellt wurde, in welcher Weise sich die Verträge dafür nutzen ließen, den Zugang von Terroristen zu Massenvernichtungswaffen zu erschweren, war symptomatisch.

Nukleare Nichtverbreitungspolitik findet demzufolge weitgehend bilateral statt. Gegenüber Israel, Indien und Pakistan hat man sie de facto aufgegeben, was sich in der Aufhebung der einschlägigen Wirtschaftssanktionen fühlbar niederschlug²²². In Südasien geht es nur noch darum, sicherzustellen, dass weder Waffen noch Spaltmaterial in terroristische Hände fallen. Nach wie vor vergeblich versuchte die amerikanische Regierung, den neuen Partner Russland davon zu überzeugen, seine nukleare Zusammenarbeit mit dem Iran zu beenden, wobei sie gegenüber der Möglichkeit, die Fertigstellung des Reaktors in Busheer noch zu stoppen, resigniert zu haben scheinen. Zumindest wollen sie aber Russland davon abbringen wollen, weitergehende Kooperationsbindungen einzugehen.²²³ Auf China wurde teils mit Druck, teils mit diplomatischer Geduld eingewirkt,²²⁴ mit dem letztendlichen Erfolg, dass Beijing seine Exportkontrollen für sensitive Mehrzweckgüter im Sommer 2002 reformierte und dabei deutlich verschärfte.²²⁵

Gegenüber den Staaten der „Achse des Bösen“ verfolgte Washington unterschiedliche Strategien. Nordkorea sah sich einem Wechselbad von Annäherung, harscher Kritik und Isolierung ausgesetzt.²²⁶ Mit dem Besuch des Diplomaten John Kelly in Pjöngjang unternahm das State Department im Sommer 2002 den Versuch, wieder Verhandlungen aufzunehmen, und zugleich wurde Nordkorea mit amerikanischen Geheimdienstkenntnissen über neue Nuklearaktivitäten konfrontiert und ultimativ zum Einlenken aufgefordert. Als Kelly mit der Nachricht zurückkam, Pjöngjang habe sein Kernwaffenprogramm zugegeben, reagierte die Administration besonnen. Statt laut über militärische Optionen nachzudenken und Drohungen auszustoßen, begann eine diplomatische Kampagne, um internationalen Druck auf Nordkorea zu konzertieren, wobei auch hier die Zustimmung Chinas zu einer diplomatischen Einwirkung auf die Nachbarn eingeholt werden konnte.²²⁷ Zu den Sicherheitsgarantien, die Pjöngjang zur Vorbedingung gemacht hat, sein Kernwaffenprogramm aufzugeben, schien die Bush-Regierung jedoch nicht bereit zu sein.

Gegenüber dem Iran stand weiterhin das Instrument des Technologie-Boykotts im Vordergrund. Da zahlreiche andere Akteure, so die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und Russland, die Lage in Iran anders bewerteten als Washington, war diese Politik

221 Disarmament Diplomacy 66, September 2002, S. 29.

222 Disarmament Diplomacy 60, September 2001, S. 46ff.

223 Disarmament Diplomacy 66, September 2002, S. 46f.

224 Disarmament Diplomacy 60, September 2002, S. 55ff März/April 2002, S. 38f.

225 Disarmament Diplomacy 66, September 2002, S. 48.

226 Disarmament Diplomacy 60, September 2001, S. 57ff, Oktober/November 2001, S. 60ff, Januar/Februar 2002, S. 57f.

227 Kay Möller, Pyöngyang bekennt sich zur Bombe, Berlin (SWP-Aktuell 41), Oktober 2002; International Herald Tribune, 26./27. Oktober 2002, S. 2.

nur mäßig erfolgreich. Überdies gab Iran offen Fortschritte in seiner Brennstoffkreislauftechnik bekannt, die ihn in absehbarer Zeit in die Lage versetzen werden, Uran anzureichern und Plutonium wiederaufzuarbeiten.

Gegenüber dem Irak schließlich setzt Washington auf die militärische Option. Zu Beginn der Kriegskampagne stand gar nicht mehr die Rückkehr der Inspektoren in das Zweistromland, sondern der Regimewechsel im Vordergrund. Vor allem Vizepräsident Cheney und das Pentagon sahen den Abgang Saddam Husseins als einzige Garantie dafür, dass die MVW-Aktivitäten Bagdads ein für allemal beendet werden würden. Dass Washington diesen Schritt zunächst einseitig vorbereitete und die unilaterale Entscheidung zur Maxime erhob, weist ein weiteres Mal auf den Rangverlust des multilateralen Rüstungskontrolle unter der neuen Administration hin.²²⁸ Allerdings trafen die amerikanischen Kriegsvorbereitungen auf Widerstand im Sicherheitsrat. Der wichtigste Verbündete, Tony Blair, sah sich durch die öffentliche Meinung in Großbritannien und heftigen Widerstand innerhalb der Labour Party veranlasst, seinem Freund Bush dringend zu raten, die Legitimation durch eine Sicherheitsratsresolution zu suchen. So geriet die Irak-Politik zunächst in multilaterales Fahrwasser. Allerdings behielt sich die Regierung Bush jederzeit auch ein einseitiges militärisches Vorgehen vor; dies schloss die Drohung ein, unter bestimmten Umständen auch Kernwaffen einzusetzen: Counterproliferation dominierte über Nonproliferation.

4.4. Zusammenfassung

Die Nuklearpolitik der Bush-Regierung knüpfte an eine Reihe von Tendenzen an, die bereits sich bereits seit den frühen neunziger Jahren entwickelt hatten und auch unter Clinton deutlich sichtbar waren. Sie spitzte diese Tendenzen allerdings derart zu und ordnete sie in eine weitaus unilateralere und offensivere politisch-militärische Strategie ein, dass von einem qualitativen Sprung gesprochen werden kann. Die nukleare Abschreckung blieb Bestandteil amerikanischer Sicherheitspolitik, verlor aber gegenüber Verteidigung und offensiver Präemption relativ an Gewicht. So wurde eine erhebliche Verminderung des aktiven Kernwaffenbestands möglich. Zugleich erhielten die Kernwaffen eine Rolle in der neuen globalen, Präemption und Prävention umgreifenden Militärstrategie, die nukleare Kriegführungsszenarien für bestimmte militärische Aufgaben umfasste. Counterproliferation, unter Clinton Begleiterscheinung von Konflikten, die amerikanische Truppen in eine Umgebung führen konnten, in der Massenvernichtungswaffen vorhanden waren, wurde nun zur eigenständigen Mission für das Militär unter der präemptiven Zielsetzung.

Die Aversion gegen Einschränkungen amerikanischer Handlungsfreiheit und ein gänzlich fehlendes Vertrauen in den Zweck des internationalen Rüstungskontrollrechts degradierten Rüstungskontrolle und Abrüstung als eigenständiges und gewichtiges Element amerikanischer Sicherheitspolitik; maximale Flexibilität wurde Bestandteil der Überlegenheitsdoktrin; dazu gehörte auch eine großzügige Vorratshaltung bei den

228 Disarmament Diplomacy 66, September 2002, S. 31-39.

nuklearen Sprengkopf-Reserven. Dies erklärt den merkwürdig permissiven Charakter des SORT-Vertrages. Abseits von einer höchst enggeführten Nichtverbreitungspolitik landete Rüstungskontrolle auf dem Nebengleis.

Begünstigt wurde diese Entwicklung durch eine öffentliche Meinung, die nach dem 11. September außenpolitische Fragen zwar wichtiger nahm als je zuvor, aufgrund der extremen Besorgnis über Terrorismus und Massenvernichtungswaffen aber bereit war, der Regierung einen großen Vertrauensvorschuss und entsprechende Handlungsfreiheit zuzugestehen. Dabei ergibt sich die paradoxe Situation, dass der Multilateralismus der amerikanischen Öffentlichkeit ungebrochen ist; in Einzelfragen wie der Stärkung der Vereinten Nationen, dem Kyoto-Protokoll oder dem Internationalen Strafgerichtshof steht sie der öffentlichen Meinung in Europa näher als den Anschauungen der eigenen Regierung. Dies gilt auch für Fragen der Rüstungskontrolle: So befürworteten überwältigende Mehrheiten den Teststopp (81%) und die Ottawa-Konvention gegen Anti-Personenminen (75%). Nur überschattet „Krieg gegen den Terrorismus“ diese Einzelfragen derart, dass es zu keiner klaren Opposition gegen die Außenpolitik der Bush-Regierung kommen kann.²²⁹

5. Schlussfolgerungen

5.1. Der Trend der amerikanischen Nuklearpolitik

Die Aufbruchstimmung der frühen 90er Jahre, in der sogar Hoffnungen auf eine kernwaffenfreie Welt keimten, ist längst verflogen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – nach einer kurzen Phase des Zögerns – gab es zunächst eine Fülle von Erfolgen: Die USA und die Sowjetunion, bzw. Russland, handelten START-I und START-II aus, die ersten wirklich substantiellen Abrüstungsverträge, und sie reduzierten ihre taktische Kernwaffen. Der Nichtverbreitungsvertrag wurde unbegrenzt verlängert, die Zahl seiner Mitglieder stieg. Diesen Erfolg kann man als Delegitimierung von Kernwaffen begreifen. Er unterstreicht die Bedeutung internationaler Zusammenarbeit bei der Nichtverbreitung und nuklearen Abrüstung. Ein weiterer Erfolg waren die Verhandlungen und Unterzeichnung des CTBT, er wäre ohne das amerikanische Engagement nicht möglich gewesen. Diese Aufbruchstimmung begann während der Bush-I-Administration und setzte sich in der ersten Hälfte der Clinton-Administration fort.

Diese Phase des Engagements für nukleare Abrüstung ging einher mit einer Renaissance des Multilateralismus.²³⁰ Präsident Bush I verkündete eine neue Weltordnung und sein Nachfolger Clinton startete ein Programm, das die Bezeichnung *assertive multilateralism* sogar im Titel führte.

229 Chicago Council on Foreign Relations/German Marshall Fund Of The United States, Worldviews 2002, www.worldviews.org, 2002.

230 Matthias Dembinski, Unilateralismus versus Multilateralismus – Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation, Frankfurt (HSFK-Report 4) 2002.

Parallel zu Abrüstungserfolgen und multilateraler Renaissance zeichnete sich jedoch ein gegenläufiger Trend ab. Das Beharrungsvermögen der nuklearen Bürokratie verhinderte revolutionäre Änderungen in Struktur und Doktrin der amerikanischen Nuklearstreitkräfte. Die Frage, wofür diese immer noch immense Zerstörungskraft mit – trotz sinkender Vielfalt der Waffentypen – erheblicher Flexibilität benötigt wurde, beantwortete das Sicherheitsestablishment mit dem immer deutlicheren Hinweis auf die „Schurkenstaaten“. Ein neues Sicherheitsparadigma kristallisierte sich heraus, das einer radikalen nuklearen Abrüstung immer mehr im Wege stand und gegen Ende des Jahrzehnts am Niedergang des Multilateralismus mitwirkte.

Die multilaterale Orientierung scheiterte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre am Widerstand des konservativen Flügels der Republikaner, die sich zunehmend an diesem neuen Sicherheitsparadigma orientierten. Ab 1996 blockierten sie praktisch alle weiteren internationalen Verträge, so den CTBT, das Kyoto-Protokoll, die Biowaffen-Konvention, und eine Konvention zur Ächtung von Antipersonenminen. Parallel vollzog sich der Niedergang der nuklearen Rüstungskontrolle. Der CTBT wird ohne die amerikanische Ratifizierung nicht in Kraft treten, weitere Vertragspläne – wie der Cutoff – liegen auf Eis, die USA steigen aus dem ABM-Vertrag aus, START-II wird nicht ratifiziert und hat seine Wirkung verloren, und sein Ersatz, die „SORT“-Vereinbarung, sieht eher aus wie ein Stück kodifizierten Unilateralismus, nicht wie ein kooperativer Rüstungskontrollvertrag. Es fehlen alle Elemente, die die Irreversibilität und Transparenz, die Clinton und Jelzin auf ihrem Helsinki-Gipfel 1997 noch angekündigt hatten, realisieren könnten. Auch Clintons heimische Bemühungen um mehr Transparenz des Nuklearkomplexes, die bereits international ausstrahlten, wurden blockiert und teilweise zurückgenommen.

Wuchs der Einfluss des neuen Sicherheitsparadigmas und sank die Bedeutung des Multilateralismus in der zweiten Clinton-Administration deutlich, so endete mit dem Amtsantritt Bushs jede Zweigleisigkeit und Missverständlichkeit: Bushs Nuclear Posture Review im Januar 2001 sprach explizit aus, was sich vorher schon andeutete: Nukleare Rüstungskontrolle und die Stärkung internationaler Regime wurden nicht mehr als sicherheitspolitisches Instrument gesehen. Stattdessen setzen die USA auf ihre eigene Stärke und streben eine größtmögliche Handlungsfreiheit an, auch auf Kosten internationaler Zusammenarbeit. Multinationale Regeln behindern nur die eigenen Handlungen und sollten weitest möglich abgebaut werden.

Nach dem 11. September 2002 schien es zunächst, als würden die USA zu einer multilateralen Orientierung zurückfinden. Sie beglichen ihre Zahlungsrückstände bei den UN und drückten damit nach langer Zeit Respekt für diese internationale Organisation aus. Außerdem riefen sie zum internationalen Kampf gegen den Terrorismus auf und aktivierten die NATO, eine traditionell internationale Organisation. Diese Rückorientierung auf eine internationale Weltordnung war jedoch nur temporär. Die Rede über „die Achse des Bösen“ war ausschließlich an ein amerikanisches Publikum gerichtet. Im Fall des Irak ist die Bush-Administration fest entschlossen, einen Regimewechsel durchzuführen.

5.2. Ideale der Aufklärung und nuklearstrategische Wirklichkeit

Misst man diese Bilanz an den eingangs entwickelten Vermutungen über den Rang von nuklearer Abschreckung und Rüstungskontrolle in einer von fundamentaler Friedfertigkeit geprägten demokratischen Sicherheitspolitik, so sind markante Abweichungen nicht zu übersehen. Die Rolle der Kernwaffen für die Vermeidung von Kriegen, d.h. als Abschreckungsmittel, steht in der Nuklearpolitik ganz eindeutig im Vordergrund. Dabei fällt auf, dass die normative Spannung zwischen dem hochwertigen Zweck, den Frieden zu erhalten und dem zweifelhaften Mittel, den nuklearen Massenmord anzudrohen, durch die Charakterisierung des Feindes als totalitär, diktatorisch, aggressiv, menschenverachtend und unberechenbar überbrückt wird. Die Drohung mit dem Übel rechtfertigt sich durch den gleichermaßen üblen Charakter dessen, der als Feind gegenübersteht. Die führende Demokratie ist ihrem absoluten Gegensatz konfrontiert und insofern berechtigt oder gezwungen, auch Mittel in Anschlag zu bringen, die im Gegensatz zur eigenen Wertordnung stehen.

Eine deutliche Abweichung besteht freilich in der neuen Rolle der Kernwaffen zur Präemption, Bekämpfung und Vergeltung in regionalen Auseinandersetzungen mit „Schurkenstaaten“, die über Massenvernichtungswaffen verfügen oder sich diese zulegen wollen. Die frühere Anomalie, die in der massiven Kriegführungsrolle der Kernwaffen in „flexible Response“ und der seit den Reagan-Jahren geltenden Siegstrategie im langwierigen Nuklearkrieg bereits bestand, wurde auf ein neues Gebiet verlagert in dem Moment, als sie in ihrem alten Anwendungsfeld aufgegeben wurde. Diese Rolle ist mit der demokratischen Wertordnung, die das Leben auch der gegnerischen Zivilbevölkerung hochschätzt, kaum zu vereinbaren und widerspricht den eingangs diskutierten Erwartungen.

Entsprochen hat diesen Erwartungen auf den ersten Blick die Entwicklung nuklearer Rüstungskontrolle. Die Zahl amerikanischer Kernwaffen hat sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts beständig nach unten bewegt. Die USA und Russland schlossen drei bedeutende Abkommen ab und verminderten ihre taktische Kernwaffen durch wechselseitige, unilaterale, öffentliche Versprechungen. Amerika behielt allerdings die Struktur seines Arsenal bei und bewahrte damit seine außerordentliche Flexibilität. Die Einsatzbereitschaft wurde nicht, wie es möglich gewesen wäre, drastisch gesenkt; damit wurden Risiken in Kauf genommen, die der unterstellten Risikoscheu der Demokratie eigentlich nicht entsprechen. Die seit 1994 beobachtbare Neigung, Wiederaufwuchsfähigkeit und damit Reversibilität der erzielten Abrüstung zu erhalten, ist mit der unterstellten Tendenz zu dem erreichbaren Minimum an noch garantierter, existentieller, prinzipiell defensiver Abschreckungsfähigkeit nicht in Übereinstimmung zu bringen. Dass die Struktur des nuklearen Arsenal (Triade plus taktische Kernwaffen) durchweg gleich geblieben ist, widerspricht der eingangs ausgesprochenen Erwartung, die drastische Veränderung der internationalen Kräfteverhältnisse würde sich im amerikanischen Kernwaffenarsenal quantitativ und strukturell niederschlagen.

Das gilt noch mehr für das Umschalten von Multilateralismus auf Unilateralismus, von Interessenausgleich, Stabilität und Gleichgewicht auf absolute Überlegenheit und

Angriffsoptionen und von multilateraler Diplomatie auf militärische Präemption. Damit widerspricht das Sicherheitskonzept der Bush-Administration, wie es sich gegenwärtig präsentiert, in ganz auffälliger Weise dem eingangs entwickelten demokratieadäquaten Modell, von dem sich wesentliche Elemente in den Strategien des älteren Bush und Clintons niedergeschlagen hatten, allerdings im Verlaufe der neunziger Jahre immer deutlicher an Bedeutung verloren.

5.3. Die Ursachen der Entwicklung

Zwei Faktoren scheinen für diese Abweichungen sowie für die Gesamttendenz maßgeblich gewesen zu sein:

Erstens zeigt sich durchweg ein enormes Beharrungsvermögen der im Ost-West-Konflikt entwickelten Denkkonzepte, Bedrohungsanalysen, Rezepturen und dazu gehöriger militärischer Strukturen im Nuklearsektor. Die Adressaten dieser Konzepte wurden zwar umgestellt, von dem strategischen Wettbewerb gegen die Sowjetunion auf die Rückversicherung gegenüber Russland, die antizipatorische Versicherung gegen China und/oder die Eindämmung von Schurkenstaaten und den Kampf gegen deren vermutete terroristische Verbündete. Trotz dieser enormen Schwenks in den strategischen Begründungen blieben die bevorzugten Abhilfen dieselben. Ermöglicht wurde diese die Logik arg strapazierende Operation durch die offenkundig enorm starke Stellung der sicherheitspolitischen Elite und ihrer bürokratischen Teile im amerikanischen Entscheidungsprozess.

Diese Stärke scheint auf drei Pfeilern zu ruhen:

- Die Grundauffassungen, die in der öffentlichen Meinung ermittelt werden, weichen zwar von den Konzepten dieser Elite ab, die Öffentlichkeit nimmt Außen- und Sicherheitspolitik aber nicht ernst genug bzw. interessiert sich zu wenig dafür, um sie zu einem zentralen Kriterium bei Wahlentscheidungen zu machen. Dieser Trend hat in den neunziger Jahren zugenommen. Die Elite erhält damit erhebliche Handlungsfreiheit, ihre eigenen Präferenzen in die Praxis umzusetzen.
- Ein ausschließlich auf amerikanischer Stärke beruhendes Sicherheitskonzept findet in den äußerst konservativen bis extremen Kreisen, welche die republikanische Partei gegenwärtig kontrollieren, hohe Resonanz. Hier ist das Selbstbild des amerikanischen Exzeptionalismus, der moralischen Sonderstellung der USA, mit besonderem Nachdruck ausgeprägt. Durch die Machtverhältnisse nach dem Ende des Kalten Krieges konnte sich dieses Selbstbild ungehindert politisch entfalten: Aus dem Gegensatz zwischen den USA und der Welt ergibt sich nicht nur eine gefährlich starke Akzentuierung der Feindbilder aller antidemokratischen Gegner der USA. Es erwachsen daraus auch Imperative für die eigene Überlegenheit und Unverwundbarkeit und Ansprüche auf unangreifbare Führung und Gefolgschaft der anderen, die eine kooperative Sicherheitspolitik a priori ausschließen. Die Unterstützung dieser wichtigen politischen Kraft erweitert die Handlungsfreiheit der Sicherheitselite zusätzlich.

- Diese Handlungsfreiheit wird befördert durch die Art, wie das Feindbild als Kontrast zum demokratischen Selbstbild entwickelt und präsentiert wird. Der moralische Gegensatz zwischen „wir“ und „ihnen“ erhöht den Eindruck drängender Gefahr und notwendiger Abhilfe. Die besorgte Öffentlichkeit stimmt, wie sich in der Irak-Frage zeigt, den von der Elite vorgeschlagenen Gegenmaßnahmen unter dem Eindruck dieser wahrgenommenen Gefahr zu. Sie zeigt allerdings, wenn sie über Details unterrichtet und befragt wird, zunehmende Skepsis und Kritik. Auf diese Details stößt sie freilich nur durch das künstliche Mittel der Umfrage, das bekanntlich nur ein ausgewähltes Sample erreicht.

Zweitens entwickelten sich die rüstungskontrollfeindlichen Tendenzen der neunziger Jahre in dem Maße, in dem die Öffentlichkeit ihr Interesse in Fragen der nuklearen Rüstung rapide verlor. In der Übergangsphase am Ende des Kalten Kriegs danach war diese Aufmerksamkeit hoch, galt es doch, die zentrale Gefahr der alten Epoche, den interkontinentalen Nuklearkrieg, zu entschärfen. Die amerikanisch-sowjetischen (später russischen) Verhandlungen erhielten viel Aufmerksamkeit. Dies galt auch noch für die Periode unmittelbar danach, als die Nachrichten über „loose nukes“ das Publikum verstörten. Danach ließ die Debatte merklich nach. Bereits die diversen Vorschläge zur weitgehenden oder vollständigen nuklearen Abrüstung um die Mitte der neunziger Jahre waren mehr oder weniger reine Expertenangelegenheit und interessierten die Öffentlichkeit nicht, wozu auch sicherlich der sehr technische Charakter dieser Konzepte beitrug. Gegen Ende der neunziger Jahre gab es nur kurz um den Teststopp und seine Ablehnung eine – zeitlich stark begrenzte – öffentliche Aufregung, die aber nicht ausreichte, um zu einer wirklich breiten Debatte zu führen. Danach prägte bald der 11. September das Bild. Indem die Bush-Regierung die Terrorgefahr, die nukleare Bedrohung, Proliferation und die eigene Abschreckungsfähigkeit zusammenspannte, erweckte sie den Eindruck einer kompetenten und tatkräftigen Antwort auf eine große Bedrohung. Mit diesem Vertrauensvorschuss ausgestattet, betrieb sie kaum behelligt die Demontage multilateraler, kooperativer Sicherheitspolitik. Wir stehen also vor dem paradoxen Befund, dass die institutionellen Mechanismen der amerikanischen Demokratie die Wirksamkeit des wichtigsten Mechanismus für die demokratische Friedfertigkeit, die informierte öffentliche Debatte, außer Kraft gesetzt haben.

5.4. Ausblick

Was uns als problematische Neuausrichtung amerikanischer Sicherheitspolitik gegenübertritt, ist nicht, wie oft fälschlich behauptet wird, die Wirkung amerikanischer Überlegenheit. Die Ausnahmestellung der USA bildet eine „Gelegenheitsstruktur“, eine Fülle von Möglichkeiten, die in ganz unterschiedlicher Weise ausgefüllt werden können. Die Art und Weise, wie amerikanische Regierungen sie genutzt haben, hat ja in den neunziger Jahren auch beträchtlich variiert. Die spezifische Antwort der jetzigen Bush-Administration ist demzufolge kein Ergebnis der internationalen Kräfteverhältnisse. Sie ermöglichen lediglich amerikanische Machtentfaltung, geben aber nicht deren Inhalt und

Richtung an. Diese ergeben sich vielmehr aus den inneramerikanischen Konstellationen. Entscheidend können sie daher auch nur aus den USA heraus korrigiert werden.

Um dieser Korrektur zu assistieren, ist freilich auch die Einwirkung von außen nützlich und unverzichtbar. Dem amerikanischen Publikum, vor allem aber der überaus schweigsamen und dennoch existierenden „republikanischen Mitte“ muss deutlich werden, dass sich die USA mit der Bush-Politik isolieren, dass auch Freunde opponieren, und dass Amerika, wenn es diesen Kurs fortsetzt, gegen die eigenen Interessen verstößt. Die seit Amtsantritt von George Bush aus Europa kommenden Signale waren in dieser Hinsicht bei weitem nicht deutlich und nicht einheitlich genug; die kakophone Irak-Politik der europäischen Länder ist hierfür das drastischste Beispiel.

Zwar gab es gelegentliche Kritik, zwar gab es hier und da – etwa bei den Biowaffen – geschlossene europäische Positionen. Aber der Widerstand war insgesamt viel zu sehr von dem Bestreben gekennzeichnet, Gegensätze herunterzuspielen um eine gute Stimmung zwischen den Alliierten zu erhalten. Dazu kommt, dass es den USA nahezu immer gelang, einheitliche Fronten der Europäer – wenn sie einmal bestanden – aufzubrechen; Großbritannien spielte hierbei stets die Rolle des schwächsten Glieds.

Wenn Europa daran liegt, sein Projekt einer zunehmend verrechtlichten und multilateralen Sicherheitspolitik voranzubringen, bedarf es hier dringend einer Änderung: Europa wird entweder mit einer Stimme sprechen, oder in Vasallen und Pariahs zerfallen. In diesem Falle würde die Dampfwalze des amerikanischen Unilateralismus unaufhaltsam voranrollen.

Abkürzungen

ABM	Anti-Ballistic Missile Treaty
CD	Genfer Abrüstungskonferenz (Conference of Disarmament)
CISAC	Committee on International Security and Arms Control
CTBT	Vertrag über das Umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Test Ban Treaty)
CTR	Cooperative Threat Reduction
DCI	Defense Counterproliferation Initiative
DoD	Verteidigungsministerium (Department of Defense)
DoE	Energieministerium (Department of Energy)
HEU	highly enriched uranium
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
KWS	Kernwaffenstaat
MPC&A	material protection, control & accountancy
MVW	Massenvernichtungswaffen
NPR	Nuclear Posture Review
NVV	Nichtverbreitungsvertrag
PAROS	Prevention of Arms Race in Outer Space
PTBT	Begrenzter Teststoppvertrag (Partial Test Ban Treaty)
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SDI	Strategic Defense Initiative
SLBM	submarine-launched ballistic missile
SLCM	submarine-launched cruise missile
SORT	Strategic Offensive Reductions Treaty
START	Strategic Arms Reduction Treaty
STI	Safeguards, Transparency, and Irreversibility
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)
TKW	taktische Kernwaffe